



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere (relatore)
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 26 maggio 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

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

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*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 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "*Pronuncia di orientamento generale*" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo per l'anno 2020*";

VISTO il decreto del 15 maggio 2019, n. 6 del 2019 e s.m.i., con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del CAL in data 15 maggio 2020, acquisita al ns. prot. n. 3007 in pari data, con la quale il Consiglio delle Autonomie Locali ha inviato alla Sezione una richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Lanciano (CH);

VISTA l'ordinanza del 20 maggio 2020, n. 23/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Marco VILLANI,

FATTO

Con messaggio PEC del 15 maggio 2020, il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha avanzato la richiesta di parere promossa dal Sindaco del Comune di Lanciano relativa al seguente quesito: *"Se sia possibile scomputare, oltre agli oneri di urbanizzazione, anche il costo di costruzione che il privato dovrà versare al fine di contribuire alla realizzazione delle opere di urbanizzazione"*.

Al riguardo, il Comune di Lanciano ha precisato che *"Con deliberazione del Consiglio comunale n. 11/2015 veniva approvato...un Programma Integrato d'Intervento per la riqualificazione di alcuni punti del territorio. Uno di essi...è composto da dieci sub lotti di diverse proprietà immobiliari, e comprende anche un fabbricato di proprietà comunale da tempo dismesso dall'uso scolastico, configurante, quindi, per legge, opera di urbanizzazione secondaria, che versa oggi in uno stato urbano con condizioni di degrado significative.*

Il progetto di riqualificazione impostato sull'utilizzo di urbanistica perequativa...è quindi concepito e pianificato per un efficiente e qualificato recupero urbano, ambientale e edilizio dell'intero contesto territoriale, e per conseguire una valorizzazione organica e ordinata del tessuto urbanistico.

Una società privata, procedente in qualità di procuratore speciale delle proprietà privata rappresentative di oltre la maggioranza del valore dell'immobile catastale dell'intera area...presenta una proposta progettuale di riqualificazione urbana in attuazione del P.I.I., invocando l'istituto dello scomputo degli oneri di urbanizzazione per realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, tra cui ricade la ristrutturazione dell'edificio comunale ex scuola sopra menzionato".

Nella richiesta di parere sono citate delle pronunce che, a detta dell'istante, potrebbero apparire difformi rispetto al quesito proposto. Si tratta della delibera di questa Corte, Sezione Lombardia n. 154 del 2018 e delle sentenze delle Sezioni del TAR Abruzzo n. 1142 del 2010, del TAR Sardegna n. 193 del 2016 e del TAR Lombardia n. 1525 del 2018.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati *ex lege*, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131 del 2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le regioni, anche i comuni, le province e le città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Nel caso di specie, la richiesta è da ritenersi, ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e formulata dal Sindaco, nella sua qualità di legale rappresentante del Comune di Lanciano, considerato che il comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del Tuel) - (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007); (cfr. deliberazione Sez. reg. Controllo Veneto n. 73/2019/PAR).

Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare preliminarmente come il limite della funzione consultiva implichi l'esclusione di qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. È stato, altresì, specificato, da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, che è necessaria la sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione oggetto di parere. Questo aspetto preliminare determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame dal punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Al contempo la richiesta di parere deve avere ad oggetto questioni interpretative riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica". Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica 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, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Alla luce dei consolidati principi ora richiamati, la richiesta di parere in esame deve essere ritenuta, sotto il profilo oggettivo, ammissibile nei limiti su indicati di generalità e astrattezza.

NEL MERITO

Il tema degli oneri di urbanizzazione è stato più volte affrontato sia da questa Corte sia dalla Giustizia Amministrativa ed il suo organico complesso normativo, anche in una lettura storica, è rinvenibile, tra le altre, nelle delibere di questa Corte nn. 6 del 2016 e 135 del 2017 della Sezione Piemonte, nn. 83 del 2015, 38 del 2016, 372 del 2017 e 154 del 2018 della Sezione Lombardia, e nelle più recenti deliberazioni n. 5 del 2019 della Sezione Piemonte e n. 108 del 2019 della Sezione Veneto.

Il quesito riguarda l'assolvimento degli oneri di contribuzione conseguenti ad atti abilitanti all'attività edilizia (non più, come definita un tempo, concessione edilizia), distinta fra costi di costruzione ed oneri di urbanizzazione, primaria e secondaria, nel caso in cui in luogo del

pagamento di quanto dovuto come onere, l'interessato possa ridurlo per la quota, o parte di essa, corrispondente alle opere di urbanizzazione (lavori definiti come realizzati "a scomputo" del contributo). Il comune, infatti, può dare la possibilità al privato di realizzare delle opere a "scomputo", a valere sugli importi dovuti che, una volta completate, sono acquisite al patrimonio indisponibile, stabilendo le relative modalità e garanzie.

Il legislatore nel T.u. in materia edilizia, approvato con d.p.r. n. 380 del 2001, prevede tale possibilità esclusivamente per gli oneri di urbanizzazione, ammettendo la sostituzione della prestazione pecuniaria con la realizzazione di opere che il Comune deve realizzare con le predette somme (art. 16, comma 2), sia che si tratti di opere di urbanizzazione primaria (art. 4, l. n. 847 del 1964) sia che si tratti di quelle di urbanizzazione secondaria (art. 44, l. n. 865 del 1971). Nulla dispone per i costi di costruzione previsti dal predetto art. 16, primo comma.

Il legislatore ha, infatti, stabilito che, nell'atto di rilascio del permesso di costruire, il richiedente debba versare un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione (art. 16, comma 1, del T.u.). L'articolo 10 del T.u. elenca gli interventi soggetti a permesso di costruire: interventi di nuova costruzione; interventi di ristrutturazione urbanistica; interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso (la zona A è quella che comprende le parti di territorio aventi agglomerati urbani di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante degli agglomerati stessi).

Peraltro, l'art. 2 c. 12 del T.u. stabilisce che il permesso a costruire "è comunque subordinato all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso". Si tratta delle opere indicate nell'art. 4: a) strade residenziali; b) spazi di sosta o di parcheggio; c) fognature; d) rete idrica; e) rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas; f) pubblica illuminazione; g) spazi di verde attrezzato (art. 16 c.7 del T.u. in materia di edilizia), nonché "cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, salvo nelle aree individuate dai comuni sulla base dei criteri definiti dalle regioni" (art. 16 c. 7 bis del T.u. in materia edilizia, introdotto dall'articolo 40, comma 8 della legge 166 del 2002). A queste, osserva la delibera n. 372 del 2017 della Sezione Lombardia, vanno aggiunti gli impianti cimiteriali (ai sensi dell'articolo 26-bis del decreto-legge 415 del 1989 convertito dalla legge n. 38 del 1990) e le reti telefoniche (circolare 31 marzo 1972, numero 2015 del ministero dei lavori pubblici). Più recentemente (art. 6, comma 3-bis, legge n. 164 del 2014) è stata aggiunta la lettera g-bis), anch'essa non indicata nel T.u., relativa alle

infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 87 e 88 del codice delle comunicazioni elettroniche, (decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni), e opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultra-larga effettuate anche all'interno degli edifici.

La suindicata legge n. 865 del 1971 aggiunge un secondo comma all'art. 4 della legge n. 847 del 1964 in cui individua le seguenti opere di urbanizzazione secondaria, di poi raccolte in elenco nell'articolo 16 c. 8 del T.u.: a) asili nido e scuole materne; b) scuole dell'obbligo (*"nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo"*); c) mercati di quartiere; d) delegazioni comunali; e) chiese e altri edifici religiosi; f) impianti sportivi di quartiere; g) centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie; h) aree verdi di quartiere. Nelle attrezzature sanitarie sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate.

Per quanto attiene lo specifico quesito rivolto a questa Sezione riguardo alla possibilità di scomputare, oltre agli oneri di urbanizzazione, anche il costo di costruzione, la Sezione non ha motivo di discostarsi dal precedente indirizzo negativo della Corte dei conti, non essendo tale modalità - in alcun modo - contemplata dal legislatore.

Tale convincimento trova, peraltro, sostegno anche nella sentenza del Consiglio di Stato n. 8919 del 31 dicembre 2019 che, muovendo dalla considerazione che il legislatore non prevede la possibilità di scomputare anche il costo di costruzione, ma i soli oneri di urbanizzazione, sottolinea che il mancato espresso divieto non assume un rilievo decisivo in quanto *"allorché il legislatore detta una disciplina per una specifica fattispecie, ciò conduce implicitamente ad escluderne l'applicazione anche ad altre e diverse ipotesi non menzionate (è noto il brocardo secondo cui ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit)"*. Rileva, inoltre, il Consiglio di Stato che la possibilità di effettuare lo scomputo ha natura derogatoria rispetto all'obbligo della *"corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione"*. Si sottolinea, infatti, che *"l'espressione "corresponsione" rimanda, con ogni evidenza, ad una dimensione monetaria del pagamento, che, del resto, costituisce l'ordinaria forma di riscossione delle entrate dello Stato e degli Enti pubblici (cfr. articoli 225 e 230 r.d. n. 827 del 1924). La disposizione in commento delinea, in sostanza, un'eccezione alla regola juris generale per cui i debiti tributari o, comunque, regolati da norme di diritto pubblico si estinguono con un pagamento in moneta: in ragione di tale natura eccezionale, la disposizione non è applicabile oltre i casi ed i tempi in essa previsti (cfr. art. 14 preleggi), giacché non riflette né veicola un principio generale, ma, al contrario, vi deroga"*.

Il Collegio compie anche una considerazione di sistema che investe il termine *"contributo"* di cui all'art. 16, comma 1, del T.u., osservando che esso *"ha natura di corrispettivo di diritto"*

pubblico e configura una prestazione patrimoniale imposta". Veste, pertanto, i panni del credito di diritto pubblico, che per sua natura è indisponibile per il soggetto impositore *"non solo in ordine all'an ed al quantum (ossia alla fase genetica), ma anche in ordine al quomodo (ossia alla fase esecutiva o, che dir si voglia, solutoria)".*

Precisa, infine, il Consiglio di Stato che l'espressione *"con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune"* del comma 2 dell'art. 16 del T.u. in materia di edilizia *"non dimostra né sottende un'implicita autorizzazione legislativa a convenire pattiziamente forme di adempimento alternative a quella monetaria, ma deve intendersi unicamente riferita alle modalità strettamente afferenti alla concreta esecuzione delle opere in questione (tempistica, modalità costruttive, qualità dei materiali, ecc.)".*

In conclusione, è da escludere che il Comune possa concedere, in sede di convenzione con il privato, lo scomputo degli oneri di costruzione.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Lanciano.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Lanciano, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Il Magistrato relatore

F.to Marco VILLANI

Il Presidente

F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in segreteria il 12 giugno 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella GIAMMARIA