



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 5/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Angelo BUSCEMA	Presidente della Corte dei Conti
Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente della Sezione
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario relatore
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

nell'adunanza del 22 gennaio 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Novara (NO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 28.12.2018, a mezzo di posta elettronica certificata e recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Novara, dopo un breve excursus normativo in ordine alla fattispecie delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione ha chiesto alla Sezione di pronunciarsi in ordine al quesito di seguito riportato: *"se la possibilità di scomputare gli importi relativi all'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione da quanto dovuto a titolo di oneri di urbanizzazione possa essere sempre accordata, anche quando dette opere ricadano su aree solo assoggettate all'uso pubblico o se per contro il mancato scomputo di detti importi nei suddetti casi possa configurarsi come indebito arricchimento da parte dell'Ente"*.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Novara è ammissibile in quanto proveniente dal Sindaco che, in qualità di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto disposto dalla legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile trattandosi di questione afferente il legittimo incameramento di somme attinenti agli oneri di urbanizzazione e quindi all'acquisizione delle entrate.

Occorre, peraltro, dare atto che il quesito formulato va esaminato sotto un profilo generale ed astratto, stante la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente.

Del resto, va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 16.1.2014 n. 9 e 2.2.2017 n. 24).

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative alle concrete modalità di realizzazione delle opere di urbanizzazione, al riconoscimento dell'esenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione come pure il regime dominicale loro impresso dalla convenzione urbanistica, spettano, in concreto, all'Ente, quali scelte di amministrazione attiva.

Ciò premesso, la richiesta in esame attiene sostanzialmente all'interpretazione delle previsioni normative che regolamentano la possibilità, per il privato, di realizzare opere di urbanizzazione in luogo del pagamento dei relativi oneri anche allorquando le suddette opere vengano realizzate su beni privati e non si preveda il relativo trasferimento a titolo gratuito in favore dell'Ente.

Al fine di inquadrare compiutamente la tematica, questa Sezione ritiene utile procedere ad un seppur sintetico *excursus* normativo in materia di oneri di urbanizzazione tracciando le linee distintive tra questi ed il "contributo di costruzione" talvolta adoperati come sinonimi anche se profondamente diversi.

La legge 6 agosto 1967 n. 765 c.d. "legge - Ponte" ha previsto per la prima volta nell'ordinamento il principio della normale onerosità del permesso a costruire (*rectius* licenza urbanistica) secondo cui l'obbligo ed il costo di realizzazione delle infrastrutture dell'intervento edificatorio spetta ai soggetti attuatori. L'art. 31 della l. n. 1150/1942, come modificato dalla richiamata Legge Ponte, ha poi previsto che il rilascio del titolo abilitativo edilizio dovesse essere subordinato alla presenza dell'urbanizzazione primaria o, comunque, all'impegno del proprietario a realizzarla contemporaneamente all'intervento costruttivo.

Con tale previsione normativa è stato introdotto l'obbligo, a carico dell'attuatore, di cedere gratuitamente al Comune le aree destinate alle opere di urbanizzazione.

Infine l'art. 1 della legge n. 10 del 1977, a chiusura del sistema, ha normato il principio fondamentale in base al quale ogni attività comportante trasformazione urbanistico/edilizia del territorio partecipa agli oneri da essa derivanti.

Il testo Unico delle norme in materia edilizia, approvato con d.p.r. n. 380/2001 ha conferito maggiore sistematicità alla materia.

L'art. 16 del T.U. 380 del 2001 rubricato come "*Contributo per il rilascio del permesso di costruire*" prevede, come sopra affermato, che il rilascio del permesso a costruire "*Salvo quanto disposto all'articolo 17, comma 3*" obblighi al pagamento di un contributo "*commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione*".

Gli oneri di urbanizzazione si sostanziano in una prestazione patrimoniale di diritto pubblico non avente natura tributaria posta a carico del privato. Tali oneri, determinati in misura corrispondente all'entità ed alla qualità delle opere di urbanizzazione necessarie ed in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne trae, rappresentano il corrispettivo previsto in favore del Comune (*ex multis* Cons. Stato, sez. V 20 aprile 2009 n. 2359).

La quota di contributo per costo di costruzione, invece, non presenta natura corrispettiva, configurandosi come prestazione tributaria (cfr. Cass., Sez. I 27 settembre 1994 n. 7874). Tale quota è rapportata alle caratteristiche e alla tipologia delle singole costruzioni, riguarda esclusivamente l'attività edificatoria in sé, non avendo in alcun modo una funzione recuperatoria delle spese sostenute dalla collettività comunale per le trasformazioni del territorio su cui insiste. Il criterio di riferimento è quindi la specifica "*produzione di ricchezza connessa all'uso edificatorio del territorio e delle potenzialità economiche che ne derivano*" (cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 28 marzo 2013 n. 552).

Il Giudice amministrativo in due recenti interventi nomofilattici ha affermato che il contributo per il permesso a costruire, articolato nelle due differenti voci — oneri di urbanizzazione e costo di costruzione — rappresenta la compartecipazione del singolo alla spesa pubblica necessaria alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, individuandone la *ratio* nel "*surplus di opere di urbanizzazione che l'amministrazione comunale è tenuta ad affrontare in relazione al nuovo intervento edificatorio del richiedente il titolo edilizio*", riconducendolo quindi al novero delle prestazioni patrimoniali imposte ex art. 23 Cost. (cfr. Ad.Plen. 30 agosto 2018, n.12 e 7 dicembre 2016, n.24).

La partecipazione del privato, titolare del permesso a costruire, a tali spese, si sostanzia dunque nell'assunzione di una parte dei costi della vocazione edificatoria impressa al territorio e trova giustificazione nel beneficio, economicamente rilevante in termini di valore del suolo, che il privato medesimo riceve per effetto della concreta attuabilità del progetto di costruzione. (cfr. *Ex multis* TAR Liguria n. 955 del 2016).

L'art. 16 del richiamato testo normativo ha poi confermato la possibilità per il privato di obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con relativo scomputo, parziale o totale degli oneri prevedendo, altresì la *"conseguente acquisizione delle opere al patrimonio indisponibile del Comune"*.

Da tali previsioni vanno, invece, tenute distinte, le ipotesi di esonero dal pagamento del costo di costruzione (componente anch'essa del contributo per il rilascio del permesso a costruire), di cui all'art. 17 del D.P.R. 380 del 2001 s.m.i. che, in particolare al terzo comma, dispone la non deducibilità del contributo di costruzione in relazione agli *"impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici"*.

Orbene venendo ora all'esame, più nello specifico, del quesito formulato dal Comune istante questo Collegio, facendo ricorso al criterio letterale quale regola ermeneutica primaria, ex art 12 delle Preleggi, ritiene che l'espressione *"conseguente acquisizione delle opere al patrimonio indisponibile del Comune"* ed in particolare l'impiego del sostantivo *"acquisizione"* nella formulazione dell'art.16 evochi chiaramente il concetto di proprietà. Ad avviso della Sezione il Legislatore ha inteso limitare l'operatività dello scomputo degli oneri all'ipotesi del trasferimento in proprietà delle opere di urbanizzazione in quanto unica modalità in grado di garantire l'effettiva funzionalizzazione del bene all'interesse pubblico ed a preservarne la natura pubblica. (cfr. Cass. sez. I, 25 luglio 2016, n. 15340).

Con riferimento invece al costo di costruzione di cui all'art.17 sopra citato, questa Corte ha già avuto modo di affermare (sezione controllo per la Lombardia/783/2009/PAR del 9 ottobre 2009; Lombardia/91/PAR/2011 del 21 febbraio 2011), la necessaria sussistenza di due requisiti concorrenti, uno oggettivo e l'altro soggettivo. Per effetto del primo la costruzione deve riguardare *"opere pubbliche o d'interesse generale"*; per effetto del secondo le opere devono essere eseguite da *"un ente istituzionalmente competente"*.

Anche la giurisprudenza amministrativa in considerazione dell'espressione utilizzata dal Legislatore *"opere di urbanizzazione eseguite in attuazione di strumenti urbanistici"* ha più volte ribadito che la fattispecie di esonero dal contributo di costruzione ricorre quando l'opera sia non solo conforme agli strumenti urbanistici ma sia da questi espressamente contemplata (in tal senso C.d.S., sez. V, 10 maggio 1999, n. 536; C.d.S., sez. V, 21 gennaio 1997, n. 69; C.d.S., sez. V, 1° giugno 1992, n. 489).

La *ratio* della "gratuità" in termini di contributi di costruzione è *"quella di incentivare solo la dotazione di quelle infrastrutture che danno ordinata e coerente attuazione alle previsioni urbanistiche espressamente previste dall'Autorità comunale"*. Pertanto affinché possa qualificarsi un intervento come *"opera di urbanizzazione eseguita in attuazione di strumenti urbanistici"* è necessario che, oltre a potersi qualificare opera di

urbanizzazione, sia specificamente indicata nello strumento urbanistico, corrispondendo ad una precisa indicazione dello stesso (T.A.R. Lombardia - Sez. Brescia- n. 163/05).

Infine, la normativa regionale richiamata dall'Amministrazione istante, L.r. n. 56 del 5 dicembre 1977 e ss.mm.ii. all' art 21 comma 4 prevede che ai fini del computo degli standards si tenga conto oltre che delle superfici delle quali sia prevista l'acquisizione da parte della p.a. anche di quelle private per le quali sia previsto l'assoggettamento permanente ad uso pubblico disciplinato con convenzione.

Neppure la disposizione regionale, invero, consente di fornire una risposta positiva alla richiesta dell'Amministrazione, non essendo ivi contemplata la previsione di casi speciali di esoneri e/o esenzioni dal pagamento degli oneri in relazione ad opere di urbanizzazione, realizzate su suoli privati, ancorché destinate in perpetuo all'uso pubblico.

D'altronde, le ipotesi di scomputo e di esonero, passate in rassegna, anche ad avviso della giurisprudenza amministrativa, devono considerarsi tassative e di stretta interpretazione proprio perché derogatorie rispetto alla regola della normale onerosità del permesso a costruire (cfr. tra le molte, Consiglio di Stato IV sez. n. 2754 del 2012) che costituisce principio fondamentale della normativa di settore (cfr. Corte cost. 3 novembre 2016 n. 231).

Né è possibile, al fine di introdurre ulteriori ipotesi di scomputo, non contemplate dalla Legge, prendere in considerazione un ipotetico ed ingiustificato arricchimento dell'Ente ai danni del privato per l'ipotesi in cui non si riconosca il beneficio dello scomputo a fronte di opere realizzate sulla proprietà privata, ancorché assoggettate in via permanente all'uso pubblico. Ciò ancor più se si tiene conto che le spese di manutenzione delle opere e delle aree destinate all'uso pubblico, asseritamente ritenute a carico del privato nella richiesta di parere, gravano, al contrario, normalmente sulla P.A. ai sensi dell'art. 1069 c.c. in quanto titolare della servitù perpetua di uso pubblico, salvo che sia diversamente stabilito dal titolo o dalla Legge.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 22 gennaio 2019.

IL RELATORE
F.to Dott.ssa Ilaria CIRILLO

IL PRESIDENTE
Il Presidente della Corte dei Conti
F.to dott. Angelo BUSCEMA

Depositata in Segreteria il 22/01/2019
Il Funzionario Preposto
F.to Nicola MENDOZZA