



Deliberazione n. FVG/ 41 /2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**II Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Antonio Caruso  
CONSIGLIERE: dott. Emanuela Pesel Rigo  
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti

**Deliberazione dell'11 maggio 2017.**

**Comune di Pasion di Prato. Motivato avviso sulla possibilità di sostituzione del versamento degli oneri di urbanizzazione dovuti per la realizzazione di un centro per anziani non autosufficienti mediante erogazione di servizi alla persona a carico del Comune.**

\*\*\*\*\*

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

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19 del 31 marzo 2017, relativa alle competenze e alla

composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Pesian di Prato inviata con nota prot. n.4930 del 20 marzo 2017, acquisita nella medesima data al n.949 del protocollo della Sezione, avente a oggetto le possibilità di scomputo e i vincoli di destinazione relativi ai proventi degli oneri di urbanizzazione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 20 del 31.3.2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il magistrato istruttore nella persona del Consigliere Emanuela Pesel Rigo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.26 del 10 maggio 2017 con la quale è stato convocato il II collegio per il giorno 11 maggio 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio dell'11 maggio 2017 il relatore, Consigliere Emanuela Pesel

### **Premesso che**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Pesian di Prato ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui ha rappresentato che:

- L'art. 1 c.737 della L.208/2005 dispone che per gli anni 2016 e 2017 i proventi delle concessioni edilizie e delle relative sanzioni, di cui al DPR 380/2001, fatta eccezione per le sanzioni previste dall'arti 31 comma 4 bis possono essere utilizzati per una quota pari al 100% per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche;

- L'art.1 comma 460 della L.232/2016 dispone che per l'anno 2018 (*nel testo della norma "dal 1-1-2018"*) i proventi delle concessioni edilizie e delle relative sanzioni, di cui al DPR 380/2001, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate a interventi di riuso e rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione di e alla realizzazione di aree verdi destinate ad uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano;

- Il Comune ha stipulato una convenzione di urbanizzazione per la realizzazione di un fabbricato ad uso residenza per anziani non autosufficienti nella quale si prevede, oltre al versamento diretto, la possibilità di procedere allo scomputo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e del costo di costruzione dovuti per il rilascio di un permesso di costruire, mediante servizi compensativi alla persona che sarebbero di spettanza del Comune in quanto diretti a persone non abbienti, e sarebbero svolti direttamente da parte del titolare del permesso di costruire o da società controllate. Ad esempio il Comune ventila l'ipotesi di una riduzione o compensazione delle rette di ricovero per anziani indigenti, qualora la retta sia in tutto o in parte a carico del Comune in qualità di domicilio di soccorso;

- Il quesito riguarda le modalità di contabilizzazione dei servizi eventualmente erogati dalla società in base alla convenzione (rilevazione della spesa tramite mandato ed emissione in entrata di apposita reversale per lo stesso importo) nonché la conformità dello scomputo, collegato a servizi alla persona, alla normativa disciplinante le possibilità di scomputo e i particolari vincoli di

destinazione per detti proventi;

**Sui requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva  
della richiesta di motivato avviso  
AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

E' opportuno in via preliminare ribadire che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, la Sezione è quindi tenuta a verificare la legittimazione dell'ente a richiedere il parere, l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica nonché la sussistenza degli altri requisiti previsti per l'ammissibilità della richiesta.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Pasion di Prato, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Andrea Pozzo, nella sua qualità di Sindaco.

**AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA**

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che, tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre,

non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

La Sezione regionale in adunanza plenaria, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che “le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l’attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l’essenza del suo ordinario controllo”.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall’inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all’organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva che la fattispecie in esame, pur presentando aspetti collegati a scelte gestionali di esclusiva spettanza dell’Ente, presuppone l’interpretazione di norme rilevanti sotto il profilo contabile sia sotto il profilo della garanzia di adeguata copertura delle attività di spesa che in relazione all’impatto sugli equilibri di bilancio consentendo, quindi, di ricondurre le questioni prospettate all’ambito della funzione consultiva demandata alla Sezione di Controllo.

#### **MERITO**

La richiesta dell’Ente riguarda la possibilità di scomputare in tutto o in parte gli oneri di urbanizzazione (senza distinzione tra urbanizzazione primaria secondaria e costo di costruzione) dovuti per la realizzazione di una residenza per anziani non autosufficienti tramite la compensazione con uno “sconto” sull’ eventuale pagamento dovuto dall’Ente qualora lo stesso dovesse farsi carico delle rette di degenza per anziani non abbienti ricoverati nella predetta struttura. L’Ente richiede, altresì, se sia corretta la contabilizzazione dell’operazione sotto forma di una regolazione contabile che registri nella spesa l’importo dovuto per i servizi alla persona (ospitalità ad anziani non abbienti) resi dal titolare del permesso di costruzione (o da società dallo stesso controllate) in base alla convenzione ed emetta contemporaneamente apposita reversale nella parte entrata per un importo corrispondente.

Premesso che le determinazioni definitive relative alle decisioni in termini di allocazione della spesa restano riservate all’ambito dell’esclusiva discrezionalità dell’Ente, la problematica posta nella richiesta di motivato avviso può essere ricondotta alla materia della contabilità pubblica in quanto attinente il rispetto degli equilibri e l’adeguatezza delle coperture disposte in bilancio.

Prima di effettuare valutazioni più specifiche sull’ambito applicativo delle disposizioni recentemente introdotte in merito nell’art.1 comma 737 dalla L. 208/2015 e nell’art.1 commi 460-461 della L. 232/2016 in relazione alle destinazioni ammissibili per l’allocazione di tali proventi, richiamate dal Comune nella richiesta di parere, appare opportuno considerare la disciplina e la finalità degli oneri imposti al privato che richieda l’autorizzazione ad effettuare un intervento costruttivo. L’art.22 della L.R. 19/2009, codice regionale dell’edilizia, stabilisce che il permesso di costruire risulta, comunque, subordinato all’esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla

previsione da parte del Comune dell'attuazione delle stesse per il periodo di validità del permesso medesimo ovvero all'impegno, da parte degli interessati, di procedere all'attuazione delle opere di urbanizzazione richieste dal Comune contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso. Il successivo art. 29 prevede che il rilascio del permesso di costruire comporti la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione (fatti salvi i casi di esonero o riduzione previsti dagli artt. 30 e 32 della medesima legge regionale) consentendo, tuttavia, lo scomputo totale o parziale del contributo nell'ipotesi in cui il richiedente il permesso si obbligasse a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione necessarie. Giova ricordare che le opere di urbanizzazione primaria elencate nell'art. 5 del Regolamento emanato con D. P.Reg 018 del 20-1-2012 riguardano precipuamente strade, reti fognarie idriche e di distribuzione dell'energia elettrica e del gas e altri interventi sostanzialmente imprescindibili per consentire l'insediamento umano, mentre le opere di urbanizzazione secondaria prevedono la realizzazione di scuole, strade di quartiere impianti sportivi e altri interventi di completamento dell'insediamento urbano mirati ad una migliore fruizione dei nuovi interventi costruttivi anche sotto il profilo della convivenza sociale. Natura diversa può, invece, riconoscersi al costo di costruzione che, come può desumersi dall'art.6 quarto comma del Regolamento citato, rappresenta sostanzialmente un onere corrispondente all'incremento di valore determinato dall'intervento edilizio. Trattandosi di entrate non continuative e straordinarie, correlate alla necessaria realizzazione di infrastrutture sul territorio, i proventi da oneri urbanistici sono stati *ab origine* considerati entrate in conto capitale e, in quanto tali, destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento. Tra queste, va tenuta presente proprio la necessità per l'Ente di provvedere, nel caso in cui il privato richiedente non se ne sia accollato direttamente la realizzazione, alle opere di urbanizzazione primaria. Tuttavia, nel tempo, probabilmente in ragione di particolari situazioni di difficoltà finanziaria degli enti, successivi puntuali interventi legislativi hanno eccezionalmente consentito la destinazione di detti proventi anche alla copertura di spese correnti (una esaustiva ricostruzione della successione degli interventi legislativi di deroga in materia è contenuta nella deliberazione della Sezione di Controllo della Lombardia n. 38/2016/PAR). Peraltro, la normativa più recente, intervenuta in un contesto ormai fortemente caratterizzato dai principi della cosiddetta "armonizzazione contabile", ha segnato un deciso cambiamento di rotta rispetto alle deroghe consentite in epoche precedenti: l'art.1 comma 460 della L.232/2016 dispone che a decorrere dall'1-1-2018 i proventi delle concessioni edilizie e delle relative sanzioni, di cui al DPR 380/2001, siano destinati "*esclusivamente e senza vincoli temporali*" alla realizzazione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate a interventi di riuso e rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione di e alla realizzazione di aree verdi destinate ad uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano. Giova ricordare che, in periodo di poco precedente, a conferma di un orientamento restrittivo sulle eccezioni ai principi in materia di destinazione di entrate di parte capitale, la norma regionale (art. 18 comma 25 della LR 18/2011) che prorogava per il 2013 e 2014 la possibilità prevista dall'art. 11 comma 4 della LR.22/2010, di destinare per intero i proventi da urbanizzazione a spese correnti, è stata abrogata a decorrere dall'1-1-2013 dall'art. 14 comma 38 della LR 7/2012 (cfr. Sezione Controllo Friuli Venezia Giulia n.112/2014/PAR). Il tenore della recente disposizione (art.1 comma 460 L.232/2016), introdotta dal Legislatore statale con effetto dal

prossimo esercizio finanziario, ha ricondotto l'allocazione dei proventi da urbanizzazione all'alveo della naturale destinazione di una risorsa, eventuale e irripetibile, utile a finanziare l'area degli interventi di conservazione e sviluppo dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, necessari anche ai fini di un bilanciamento del "consumo del territorio" conseguente all'intervento costruttivo di nuova realizzazione. Una tale interpretazione, nel senso di un ritorno alle "origini" e ai principi generali, può, peraltro, farsi discendere anche dallo stesso tenore letterale della norma introdotta con la legge di bilancio 2017: il comma 460, infatti, dispone la destinazione dei proventi dei titoli abitativi edilizi "...a decorrere dall'1-1-2018... e senza vincoli temporali..." ancorandola ad interventi strettamente correlati alle opere di urbanizzazione o in generale ad interventi di tutela e qualificazione del territorio. Il legislatore sembrerebbe quindi aver provveduto ad un intervento stabilizzatore della disciplina della materia scegliendo una forma espressiva diversa dai precedenti interventi riferiti in modo puntuale ad esercizi specifici. L'attuale disciplina introdotta a partire dall'1-1-2018 ha ricondotto la gestione dei proventi derivanti dai titoli abitativi edilizi, in quanto entrata eccezionale e non ricorrente, ad un utilizzo compatibile con un rispetto sostanziale dell'equilibrio di parte corrente e non suscettibile di sortire l'effetto di sottrarre le risorse necessarie ad investimenti comunque obbligatori. In un'ottica di sana gestione finanziaria e di attenzione alla qualità e congruità delle coperture, le norme derogatorie al rispetto di tali principi devono essere, pertanto, oggetto di un'interpretazione assolutamente restrittiva. Premesse queste considerazioni relative al ristretto ambito interpretativo che deve essere riconosciuto alle eccezioni in materia di destinazione di entrate in conto capitale al finanziamento di spese della medesima natura, si deve rilevare che l'esempio ipotizzato nel quesito non risulta, comunque, riconducibile alla normativa citata, in quanto l'Ente non riscuoterebbe risorse da riservare a destinazioni più o meno riconducibili alle eccezioni previste dalla legge, ma accetterebbe, in applicazione della convenzione, di sostituire un'entrata certa e immediata con una minore spesa del tutto aleatoria ed eventuale. Si tratterebbe, in buona sostanza, di una prestazione in luogo dell'adempimento di cui all'art.1197 c.c. che non risulta in alcun modo riconducibile all'unico caso ammesso dalla legge, relativo all'impegno, assunto contrattualmente dal privato, di realizzare direttamente le opere di urbanizzazione che sarebbero di spettanza del comune. Al di fuori della predetta ipotesi, prevista dall'art. 29 secondo comma del codice regionale dell'edilizia e in difetto di ulteriore specifica previsione legislativa (in tal senso risulta d'interesse anche il parere reso dalla Sezione Emilia Romagna in relazione ad una ipotesi di *datio in solutum* in materia tributaria n.60/2017/PAR) non risulta ammissibile la sostituzione di un onere di pagamento determinante un provento immediato e certo con una prestazione in termini di servizi indeterminabile sia sotto il profilo temporale (l'eventuale sconto dipenderebbe da una serie di variabili non determinabili a priori, quali ad esempio il numero degli anziani non abbienti e l'entità dello sconto) che quantitativo. Una tale conclusione si desume, del resto, anche dalla lettura del principio contabile (Principio contabile concernente la contabilità finanziaria Allegato4/2 al D.Lgs.118/2011 punto 3.11) che consente l'imputazione della regolazione contabile dell'ipotesi di scomputo (evidentemente riferita ai casi di opere di urbanizzazione realizzate direttamente dal privato richiedente) solo nell'esercizio in cui venga effettuato il collaudo e la consegna delle opere. Da tutto quanto premesso emerge non solo che la destinazione dei proventi da urbanizzazione deve essere esclusivamente correlata, in un'ottica volta ad assicurare la copertura degli interventi necessari a consentire l'insediamento umano nel territorio, alle specifiche ipotesi previste dalla legge, ma anche che non è ammissibile per l'Ente lo scomputo dell'entrata corrispondente al provento relativo al permesso di costruire (pur teoricamente compensata da una futura eventuale minore spesa) al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Pasian di Prato, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio dell'11 maggio 2017.

il relatore

f.to Emanuela Pesel Rigo

il Presidente

f.to Antonio Caruso

Depositata in segreteria in data 11 maggio 2017.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian