



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario
dott. Giordano Lamberti	Referendario (relatore)

**nell'adunanza in camera di consiglio del 9 maggio 2017**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;  
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;  
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;  
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;  
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;  
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;  
vista la nota n. 3/R del 26 aprile 2017 con la quale il Comune di Landriano (PV) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;  
vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003;  
vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;  
udito il relatore dott. Giordano Lamberti.

**oggetto del parere**

Il Sindaco del Comune di Landriano (PV) - premesso: che, a norma dell'art. 43 L. R. n. 12 del 11 marzo 2005, i titoli abilitativi per interventi di nuova costruzione, ampliamento di edifici esistenti e

ristrutturazione edilizia sono soggetti alla corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché del contributo sul costo di costruzione; che l'art. 19 del T.U. Edilizia prevede, inoltre, che il permesso di costruire relativo a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta anche la corresponsione di un contributo pari alla incidenza delle opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi; che il contributo di costruzione è costituito da due differenti voci e cioè: gli oneri di urbanizzazione (suddivisi in primari e secondari) e il contributo per il costo di costruzione; che quest'ultimo sarebbe sostituito, nel caso degli insediamenti produttivi, da una ulteriore quota di oneri relativi al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi; che l'art. 1, comma 737, legge 208 del 2015 ha disposto che: *"per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico, possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche"*; che codesta Corte, con parere numero 38/2016, reso nella seduta del 19 gennaio 2016, ha chiarito che: *"quanto invece alle entrate connesse al versamento dei contributi sul costo di costruzione, la natura tributaria delle stesse le fa invece necessariamente riconfluire, come già rilevato da questa Sezione nella deliberazione n. 1/pareri/2014, nel totale delle entrate che, come tali, in virtù del principio di unità di bilancio finiscono con l'essere destinate al finanziamento del totale delle spese"*; - ha chiesto alla Sezione conferma della possibilità dell'utilizzo delle quote di oneri relativi al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi per il finanziamento delle spese correnti, senza particolari vincoli di destinazione.

#### **ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Landriano all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando, peraltro, esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolti nel parere si limitano ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la

decisione in ordine alle modalità applicative di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le istanze di parere, si osserva che il Sindaco del Comune è organo legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale. Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

#### II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è, quindi, di carattere generale ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che essa, per come formulata, può essere esaminata nel merito, in quanto verte sull'interpretazione ed applicazione di norme riguardanti la natura di determinate entrate (oneri relativi al trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi) e la loro corretta destinazione a bilancio, materia rispetto a cui questa Corte ha costantemente affermato la propria competenza a pronunciarsi *ex art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003* (v. per tutte la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 168/2013/PAR; la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 123/2013/PAR; la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 19/2009/PAR).

## merito

In via preliminare, la Sezione precisa che la decisione di procedere ad una determinata spesa attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente; spetta altresì all'ente procedere alle attività amministrative e giuscontabili conseguenti alla qualificazione della spesa, oggetto del presente parere.

In generale, si osserva che l'allocazione in bilancio e la conseguente corretta utilizzazione delle entrate derivanti dai contributi per permesso di costruire è stata oggetto di ripetute modifiche da parte del legislatore, nonché di ripetute interpretazioni da parte delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte.

Al riguardo, può rammentarsi che prima dell'attuale "contributo per permesso di costruire", i Comuni riscuotevano gli "oneri di urbanizzazione" previsti dalla legge n. 10 del 1977, che subordinava la concessione edilizia alla corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione (art. 3). In tale contesto, i proventi delle concessioni erano espressamente destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, nonché, nel limite massimo del 30 per cento, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale (art. 12, come modificato dall'art. 16-*bis* del decreto legge n. 318 del 1986, convertito con modificazioni dalla legge n. 488 del 1986).

In seguito, il d.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. Edilizia), nel ridisciplinare interamente la materia, ha al contempo introdotto il contributo per il rilascio del permesso di costruire, commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione (art. 16, comma 1).

In riferimento a tale novella, si è consolidata la tesi (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 123/2013/PAR; Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 168/2013/SRCPIE/PAR), già condivisa da questa Sezione (deliberazione n. 38/2016/PAR), che l'intervento normativo organico di settore, rappresentato dal testo unico, ha determinato la tacita abrogazione - in via consequenziale - oltre che del citato disposto della legge 10/1978, anche dell'art. 49, comma 7, legge n. 449 del 1997, in base al quale i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni potevano essere destinati anche al finanziamento di spese di manutenzione del patrimonio comunale.

Come già evidenziato da questa sezione (deliberazione n. 38/2016/PAR), ciò ha determinato l'ulteriore effetto, in mancanza di una diversa ed espressa previsione di legge, del venir meno dei relativi vincoli e facoltà, stabiliti dalle norme abrogate, di destinazione dei proventi riscossi a titolo di contributi per il rilascio del permesso di costruire.

In conseguenza del venir meno di un'espressa destinazione, s'era in quel contesto sottolineato che l'entrata derivante dal rilascio dei permessi di costruire finisse per confluire nel totale delle entrate - ed in particolare, s'è ritenuto, in quelle di natura tributaria - che intrinsecamente sono destinate a finanziare il totale delle spese, secondo il principio dell'unità di bilancio (art. 162, comma 2, T.U.E.L.), con l'ulteriore conseguenza della riallocazione di queste risorse, in considerazione del venir meno del predetto vincolo legislativo di destinazione di cui all'art. 12, legge n. 10 del 1977 e ss.mm.ii., tra quelle che contribuiscono complessivamente a determinare gli equilibri di bilancio *ex art. 193, comma 3, T.U.E.L.* (*cf.* ancora questa Sezione, deliberazione 1/parere/2004; *cf.* altresì la circolare della Ragioneria Generale dello Stato 7 aprile 2004, n. 39656 ed il Principio contabile n. 2, par. 20, dei "Principi contabili per gli Enti locali" elaborati nel 2004, principio che ha ritenuto detta entrata ascrivibile al Titolo I dell'Entrata, cioè alle entrate tributarie).

Tale approdo, riportato anche dal Comune nella parte motiva della richiesta di parere, deve tuttavia essere ulteriormente precisato nei termini già espressi dalla deliberazione n. 38/2016/PAR.

Invero, se tale allocazione da un lato, in quel medesimo contesto, ha portato a considerare astrattamente l'entrata come liberamente disponibile per il finanziamento (anche) di spese correnti, dall'altro, essa non ha fatto venir meno la natura intrinsecamente aleatoria e irripetibile della risorsa stessa, natura che trova una conferma nella specifica forma di accertamento per essa prevista dei Principi contabili del 2004 (accertamento effettuato sulla base degli introiti effettivi); pertanto, tale risorsa, anche nel sistema derivante dall'entrata in vigore del d.P.R. n. 380 del 2001, non avrebbe comunque potuto essere destinata a finanziare spese correnti consolidate e ripetibili, come ripetutamente rilevato anche da questa Sezione (v. sul punto, le deliberazioni nn. 382/2015/PRSE; 360/2015/PRSE; 160/2015/PRSE; 155/2015/PRSE; 152/2015/PRSE).

In materia, il legislatore è successivamente intervenuto con disposizioni aventi un'efficacia temporalmente limitata, al fine di introdurre facoltà e limiti all'utilizzo di proventi delle concessioni edilizie, da ultimo con la legge 208/2005, di cui si dirà oltre.

In assenza di una normazione specifica, quale quella da ultimo citata, valgono invece i principi generali innanzi esposti così come ulteriormente precisati dalla deliberazione n. 38/2016/PAR, che il Comune ha citato solo parzialmente e che la Sezione intende confermare.

Quest'ultima delibera, infatti, ha declinato in maniera più analitica il principio generale innanzi ricordato, a seconda delle diverse componenti in cui concretamente si articola l'entrata derivante dal rilascio dei permessi di costruire.

Giova, pertanto, ripercorrere seppur per sommi capi quanto già espresso nella citata precedente deliberazione, sulla base delle cui conclusioni deve darsi risposta anche al quesito specifico oggetto del presente parere.

Più precisamente, secondo quanto già affermato da questa Corte (v. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 219/2015/PAR) – peraltro sulla scorta anche dell'ampia giurisprudenza amministrativa resa in materia (v. in generale T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 3 maggio 2014, n. 464; Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 dicembre 2013, n. 6160; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 25 marzo 2011, n. 469; Consiglio di Stato, sez. V, 23 gennaio 2006, n. 159) – deve essere sottolineato che il contributo collegato all'assentimento dell'attività edilizia si compone di due distinti elementi: uno, di natura contributiva, afferente alle spese per l'urbanizzazione del territorio, e che costituisce pertanto una modalità di concorso del privato agli "oneri sociali" derivanti dall'incremento del carico urbanistico (oneri di urbanizzazione in senso stretto); l'altro, di natura impositiva, conseguente invece all'aumento della capacità contributiva del titolare dell'opera, in ragione dell'incremento, in virtù dell'assentimento dell'attività edilizia, del patrimonio immobiliare detenuto da tale soggetto (contributo di costruzione). Quest'ultimo consiste in una prestazione patrimoniale ascrivibile alla categoria dei tributi locali, in quanto il prelievo non si basa, come nel caso degli oneri di urbanizzazione, sui costi collettivi derivanti dall'insediamento di un nuovo edificio, ma sull'incremento di ricchezza immobiliare determinato dall'intervento edilizio stesso. Gli oneri propriamente di urbanizzazione sono invece ascrivibili alla categoria dei "corrispettivi di diritto pubblico" e sono, conseguentemente, dovuti in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio di cui in definitiva si giova.

Tale natura "corrispettiva" emerge con evidenza da più indici normativi, sia derivanti dalla possibilità di scomputare le opere pubbliche realizzate dal privato dagli oneri dovuti, sia connessi

alla possibilità di escludere specifiche attività edilizie, in determinate ipotesi, dal versamento dal contributo sul costo di costruzione, ma non dal versamento degli oneri di urbanizzazione (v. le ipotesi contemplate dagli artt. 17 e 18, da un lato, e dall'art. 19, dall'altro, del d.P.R. n. 380 del 2001; cfr. altresì l'art. 43, comma 2-ter, legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005).

Pertanto, quanto alla corretta allocazione in bilancio e utilizzazione di dette risorse, in generale e sul presupposto dell'assenza di specifiche normative applicabili, non può che muoversi dal riconoscimento di tale natura duale dell'entrata, peraltro affermata, nell'ambito dell'armonizzazione, anche dal principio 3.11. dell'Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, il quale correttamente evidenzia che *"l'obbligazione per i permessi di costruire è articolata in due quote": "la prima (oneri di urbanizzazione) è immediatamente esigibile, ed è collegata al rilascio del permesso al soggetto richiedente, salva la possibilità di rateizzazione (eventualmente garantita da fidejussione), la seconda (costo di costruzione) è esigibile nel corso dell'opera ed, in ogni caso, entro 60 giorni dalla conclusione dell'opera medesima"*, con le relative conseguenze in tema d'accertamento ed imputazione.

Alla luce di tale considerazione, si deve conseguentemente rilevare che le entrate connesse al versamento degli oneri di urbanizzazione hanno necessariamente natura di entrate di parte capitale, derivando in definitiva dal "consumo" del suolo, cioè dall'irreversibile (almeno in linea tendenziale) impiego di un bene pubblico, ed essendo intrinsecamente destinate alla realizzazione di opere, volte al razionale e salubre impiego dello stesso, destinate comunque ad incrementare il "patrimonio immobiliare" dell'ente, *sub specie* di realizzazione (diretta o indiretta) di beni rientranti nelle categorie, a seconda delle evenienze, del demanio (ad es. strade, piazze, acquedotti, v. gli artt. 822, secondo comma, e 824 c.c.), o del patrimonio indisponibile (v. al riguardo l'art. 826, terzo comma, c.c.). In tali ipotesi, infatti, si verte nell'ambito di entrate naturalmente destinate all'incremento dei beni annoverabili nel "patrimonio" latamente inteso dell'ente e che, come tali, devono essere rappresentate nel bilancio; in particolare, la naturale allocazione di tali entrate è, dunque, tra le risorse di parte capitale, ordinariamente utilizzabili solo per spese di investimento, salvo le eccezioni di legge (art. 162, comma 6, T.U.E.L.; v. per la nozione d'investimento l'art. 3, comma 18, legge n. 350 del 2003). Quanto, invece, alle entrate connesse al versamento dei contributi sul costo di costruzione, la natura tributaria delle stesse le fa invece necessariamente confluire, come già rilevato da questa Sezione nella deliberazione n. 1/pareri/2014, nel totale delle entrate che, come tali, in virtù del principio dell'unità di bilancio (art. 162, comma 2, T.U.E.L.), finiscono coll'esser destinate a finanziare il totale delle spese.

E' alla luce delle coordinate ermeneutiche innanzi esposte, che deve trovare risposta il quesito concretamente posto dal Comune di Landriano relativo alla possibilità dell'utilizzo delle quote di oneri relativi al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi (onere c.d. ecologico) per il finanziamento delle spese correnti, senza particolari vincoli di destinazione.

Invero, la soluzione non può che dipendere dalla natura che si intende riconoscere a detti oneri: tributaria, come parrebbe implicitamente presupporre il Comune; ovvero di "corrispettivo pubblico" nel senso innanzi precisato.

Già l'art 10, primo comma, legge 28 gennaio 1977 n. 10 prevedeva che l'onere contributivo dovuto per il rilascio della concessione edilizia relativa ad opere o impianti non destinati alla residenza va commisurato, oltre che in relazione all'incidenza delle opere di urbanizzazione, a quella delle opere *"necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi"* ed a quelle *"necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche"*.

Tale previsione trova oggi confermata nell'art. 19, T.U. 380/2001, rubricato *"Contributo di costruzione per opere o impianti non destinati alla residenza"*.

Se ne deduce che l'onere c.d. ecologico grava solo sugli insediamenti di tipo industriale per il maggior impatto di tali costruzioni sul territorio ed è, infatti, rapportato alle opere e ai correlati oneri economici gravanti sulla collettività, che siano necessari per eliminare l'impatto ambientale negativo che la realizzazione degli impianti industriali può comportare sul territorio.

Più precisamente, non vengono in considerazione solo le usuali opere per lo smaltimento dei rifiuti e delle sostanze inquinanti che altrimenti graverebbero sull'amministrazione locale, ma anche tutti quegli interventi che si richiedono per la sistemazione dell'ambiente circostante, le cui caratteristiche possono risultare alterate in vario modo sia dalle opere costituenti specificamente lo stabilimento industriale autorizzato, sia dagli stessi impianti di disinquinamento realizzati.

In altre parole, l'onere di cui si discorre riguarda la partecipazione del privato agli interventi tesi a mitigare il complessivo impatto ambientale delle opere autorizzate e va commisurato agli effetti inquinanti che, seppur mantenuti nei limiti consentiti dalla legge, devono per quanto possibile essere contrastati con adeguati interventi il cui costo economico graverebbe, altrimenti, per intero sulla collettività.

La ragione giustificativa di tale onere appare, dunque, immediatamente assimilabile a quella degli oneri di urbanizzazione in senso stretto, trattandosi in entrambi i casi di modalità di concorso del privato agli "oneri sociali" derivanti dalla nuova costruzione.

Tale conclusione è avvalorata dalla lettera del T.U. Edilizia, che nell'art. 19 tratta in modo sostanzialmente unitario il contributo pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche, rivelandone così la medesima natura (*"Il permesso di costruire relativo a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche. La incidenza di tali opere è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base a parametri che la regione definisce con i criteri di cui al comma 4, lettere a) e b) dell'articolo 16, nonché in relazione ai tipi di attività produttiva"*).

Del resto, l'assimilazione del c.d. onere ecologico agli oneri di urbanizzazione è confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale: *"il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ha carattere generale perché prescinde totalmente dall'esistenza o meno delle singole opere di urbanizzazione, ha natura di prestazione patrimoniale imposta e viene determinato senza tenere conto né dell'utilità che il privato ritrae dal titolo edificatorio, né delle spese effettivamente occorrenti per realizzare le suddette opere. Analoghe caratteristiche vanno per coerenza riconosciute al contributo commisurato al c.d. "onere ecologico", arbitrarie essendo distinzioni che non troverebbero fondamento né nella lettera della legge, né nella "ratio" dell'istituto"* (Consiglio di Stato 2325/2007; Tar Emilia Romagna 431/2008).

La medesima giurisprudenza ha di conseguenza ritenuto applicabile all'onere ecologico, in assenza di parametri regionali, la disposizione di cui all'art. 16, T.U. edilizia (espressamente riferita alla sola fattispecie del contributo concernente gli oneri di urbanizzazione), laddove prescrive che nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione e fino alla definizione delle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale.

Alla luce delle considerazioni che precedono appare, dunque, corretto ascrivere alla categoria dei “corrispettivi di diritto pubblico” anche gli oneri relativi al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi.

Ne deriva che essi hanno necessariamente natura di entrate di parte capitale, derivando in definitiva dall’utilizzo del territorio, cioè dall’irreversibile (almeno in linea tendenziale) impiego di un bene pubblico, ed essendo intrinsecamente destinate alla realizzazione di opere volte al razionale e salubre impiego dello stesso, destinate comunque ad incrementare il “patrimonio immobiliare” dell’ente.

Anche in tale ipotesi, infatti, si verte nell’ambito di entrate naturalmente destinate all’incremento dei beni annoverabili nel “patrimonio” latamente inteso dell’ente e che, come tali, devono essere rappresentate nel bilancio; in particolare la naturale allocazione di tali entrate è, dunque, tra le risorse di parte capitale, ordinariamente utilizzabili solo per spese di investimento, salvo le eccezioni di legge.

Da ultimo, deve osservarsi che tale eccezione, per gli anni 2016 e 2017, è rappresentata dalla legge n. 208 del 2015, secondo la quale *“per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all’articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche”* (art. 1, comma 737).

Tale disposizione contiene una specifica previsione facoltizzante, circa la destinazione dell’entrata, di cui l’ente, nella propria autonomia, potrà dunque avvalersi negli anni 2016 e 2017 e viene a configurare un’espressa disciplina, parzialmente derogatoria rispetto al regime ordinario d’imputazione di detti proventi, che tuttavia conferma a contrario, sotto il profilo concettuale, la tendenziale annoverabilità degli stessi, quantomeno *pro parte*, fra quelli di parte capitale (tanto che per destinare integralmente tali entrate a spese di parte corrente il legislatore ha ritenuto necessario dettare una disposizione *ad hoc*).

Spetta al comune di Landriano, sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza contabile, oltre che da questo stesso parere, valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento alla corretta copertura della spesa, nel rispetto del quadro legislativo *ratione temporis* di volta in volta applicabile, anche in considerazione della natura propria dello specifico intervento concretamente realizzato.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott. Giordano Lamberti)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria

il 11 maggio 2017

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)



