

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 12 dicembre composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Rossana Rummo	
Primo Referendario	Michela Muti	Relatore
Referendario	Giovanni Natali	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ugento, assunta al protocollo n. 4205 del 17/10/2018;
Vista l'ordinanza n. 121/2018 con cui è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 12 dicembre;
Udito il relatore Primo Referendario Dott. Michela Muti;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ugento ha formulato una richiesta di parere in ordine alla modalità di utilizzo della quota parte dell'avanzo destinato ai sensi del comma 460 dell'art. 1 della legge 232/2016.

In particolare, nella nota sopra richiamata, il Sindaco, premette che con l'art. 1, comma 460, della legge 232/2016, così come modificato dall'art. 1 bis, comma 1 del Decreto Legge n. 148/2017, è stato previsto che a " *decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla 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 di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a 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 e a spese di progettazione per opere pubbliche*".

Ciò posto, il Sindaco, evidenzia che tali novità limiterebbero " *la libertà d'azione degli enti che non potranno più decidere di utilizzare gli oneri per la totalità delle spese di investimento ma solo per quelle contemplate dal comma 460, fuoriuscendo, quindi dagli interventi finanziabili gli automezzi e le autovetture, i mobili e gli arredi, le attrezzature informatiche, per i quali dovranno essere individuate nuove fonti di finanziamento, non facili da reperire*".

Il Sindaco chiede pertanto:

- senza contravvenire i sopra riportati dispositivi normativi, se sia possibile *“utilizzare la quota parte dell’Avanzo destinato rinveniente dal rendiconto dell’esercizio precedente regolarmente approvato e generato dai proventi dei titoli abitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, incassati da questo Ente in costanza di vigenza della normativa precedente al comma 460 della legge 232/2016, per il finanziamento della spesa per gli automezzi e le autovetture, i mobili e gli arredi, le attrezzature informatiche, eccetera, i quali non sarebbero più finanziabili con i predetti proventi in base alla normativa vigente;*
- *come sia possibile, per gli Enti di medio piccole dimensioni ed in costanza della vigente normativa, conciliare le ricorrenti spese per le manutenzioni degli impianti e attrezzature degli automezzi del sistema informativo eccetera, con il carattere di eccezionalità delle residuali fonti di finanziamento di spesa per investimenti attualmente reperibili”.*

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell’art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che nella Regione Puglia non è ancora operante il Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell’art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è destinato a svolgere, secondo il dettato dell’art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l’art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l’istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione, in linea generale, ritiene ricevibili le richieste di parere presentate direttamente dagli Enti.

Nel caso di specie, la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune di Ugento, organo rappresentativo dell’Ente e pertanto legittimato a promuovere l’attività consultiva della Corte dei Conti.

Il parere è pertanto ammissibile dal punto di vista soggettivo.

Con riferimento alla ammissibilità oggettiva si ritiene opportuno evidenziare che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell’art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *“contabilità pubblica”*.

Il Collegio evidenzia che, 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 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 17 novembre 2010).

L’oggetto dell’attività consultiva deve risultare, pertanto, circoscritto all’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, in via esemplificativa, *“...la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”*.

Dalla vigente normativa, così come costantemente interpretata dalla Corte dei conti, si evince, altresì, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a questioni concrete che possono formare oggetto di esame specifico da parte delle stesse Sezioni Regionali in sede di controllo, come di altri Organi: deve quindi essere esclusa 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 e indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Nel caso di specie il secondo quesito è con tutta evidenza inammissibile.

Il primo quesito, invece, relativo all’interpretazione della disciplina relativa al comma 460 della legge 232/2016, appare oggettivamente ammissibile.

Preliminarmente, il Collegio ribadisce tuttavia, che l’attività consultiva non può estendersi, sotto il profilo interpretativo, sino a formulare suggerimenti risolutivi di questioni che involgono singole fattispecie concrete e specifiche, tanto più se, come nel caso di specie, l’intervento della Sezione potrebbe comportare un’ingerenza nell’iter del procedimento spettante esclusivamente alle valutazioni dell’Amministrazione e, inoltre, la soluzione del quesito potrebbe generare interferenze con altre funzioni spettanti a questa Corte.

Il Collegio si soffermerà, quindi, più in generale sui principi di diritto del quadro normativo di riferimento.

Come è noto, il principio dell’*“unità”*, compreso tra i principi contabili generali fissati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (allegato 1) e a cui gli enti locali devono conformare la gestione finanziaria, dopo avere affermato che *“è il complesso unitario delle entrate che finanzia l’amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione”* - aggiunge che - *“le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento”*.

Lo stesso principio stabilisce ancora che *“i documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate”*.

I principi generali dell’Ordinamento, quindi, affermano inequivocabilmente il divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale. L’utilizzazione di entrate in conto capitale per finanziamento di spese correnti, in deroga al principio sopra richiamato, può essere autorizzata solo da specifiche disposizioni di legge

quali sono state quelle che, nell'ultimo decennio, hanno riguardato proprio i proventi derivanti dai c.d. "oneri di urbanizzazione".

Con la deliberazione n. 38/2016/PAR del 9 febbraio 2016, cui si rinvia, la Sezione di controllo per la Lombardia ha ricostruito l'evoluzione legislativa relativa all'utilizzazione dell'entrate in oggetto sino al 2016.

Successivamente, con la deliberazione n.81/2017/PAR, la stessa Sezione ha ripercorso le disposizioni in vigore per gli anni 2017 e 2018.

L'art. 1, comma 737, della legge 28 dicembre 2015, n. 108 (legge di stabilità per il 2016) dispone 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"*.

L'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017, così come modificato dall'art. 1 bis, comma 1 del Decreto Legge n. 148/2017), dispone viceversa che *"a decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla 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 di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a 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 e a spese di progettazione per opere pubbliche."*

Nel 2017, quindi, tali proventi potevano essere destinati totalmente al finanziamento delle spese correnti elencate dalla legge di stabilità per il 2016, in deroga al principio di generica destinazione a spese di investimento.

A decorrere dal 1 gennaio 2018, viceversa, le entrate derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni devono essere destinate esclusivamente agli specifici utilizzi, attinenti prevalentemente a spese in conto capitale, indicati dal comma 460, così come modificato nel 2017 e quindi, in particolare:

1. alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
2. al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate;
3. a interventi di riuso e di rigenerazione;
4. a interventi di demolizione di costruzioni abusive;
5. all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico;

6. 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;
7. a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano;
8. a spese di progettazione per opere pubbliche.

Come è stato chiarito da Arconet in risposta alla FAQ n. 28 del 19.2.2018, *“l'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016 N. 232, per le entrate derivanti dai titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, individua un insieme di possibili destinazioni, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità dell'ente. Si ritiene pertanto che tale elenco, previsto dalla legge, non rappresenti un vincolo di destinazione specifico ma una generica destinazione ad una categoria di spese”*.

Il Legislatore, quindi, diversamente da quanto avvenuto con riferimento e limitatamente all'utilizzo nel 2016 e nel 2017, ha ritenuto di privilegiare nel 2018 un utilizzo prevalente per spese in conto capitale delle entrate da oneri di urbanizzazione. E nel disciplinare tale principio ha specificato che tale destinazione debba avvenire *“senza vincoli temporali”*.

In altri termini, come è già stato affermato da questa Corte, quindi, per effetto della predetta legge dal 2018 *“i proventi da “oneri di urbanizzazione” cessano di essere entrate con destinazione generica a spese di investimento per divenire entrate vincolate alle determinate categorie di spese ivi comprese le spese correnti, limitatamente agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria”* (Corte Conti, Sezione Controllo Lombardia, deliberazione n.81/2017/PAR).

Alla luce delle predette considerazioni è possibile affermare, in risposta al quesito formulato nella presente richiesta di parere, che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (c.d. oneri di urbanizzazione”), a partire dall'1.1.2018, possono essere utilizzati esclusivamente nei limiti dei vincoli stabiliti per il 2018, e senza vincoli temporali, dall'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

P Q M

Nelle considerazioni e osservazioni esposte è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco Comune di Ugento.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 12 dicembre 2018.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Dott.ssa Michela Muti

F.to Dott. Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 12 DICEMBRE 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo