



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Delibera n. 19 /2020/SRCPIE/PAR

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

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario relatore
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario

nell'adunanza del 29 gennaio 2020

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 19.12.2019, 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 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la L. 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 L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 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. Diego Maria POGGI;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Novara, dopo un ampio *excursus* normativo in ordine alla fattispecie del contributo di costruzione disciplinato ex art. 16 del D. Lvo 380/2001 e delle ipotesi di esonero elencate all'art. 17, T.U. citato, ha chiesto alla Sezione di pronunciarsi in ordine al quesito di seguito riportato: "*se sia corretto, sotto l'aspetto della rispondenza al dettato normativo, esigere da parte del titolare di un permesso di costruire, rilasciato in attuazione di uno Strumento Urbanistico Esecutivo di iniziativa pubblica o privata in vigenza decennale, il pagamento in misura piena del contributo di costruzione, secondo i principi enunciati dal DPR 380/2001 e s.m. e i., anche nel caso in cui sull'area del medesimo SUE siano già state realizzate le opere di urbanizzazione in esso previste ovvero nel caso in cui le stesse siano supportate da un finanziamento pubblico*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della L. 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.

AMMISSIBILITA'

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (Delib. 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (Delib. 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, il requisito dell'ammissibilità può dirsi integrato dall'attinenza della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica e dal carattere generale ed astratto della fattispecie sottoposta al vaglio di questa Corte, stante la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente.

Sul punto la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, è chiamata a 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).

Peraltro il fatto che la richiesta di parere concerna una questione afferente la richiesta di somme da parte dell'ente locale (per l'esattezza a titolo di contributo di costruzione) e perciò attenga all'acquisizione di un'entrata, costituisce condizione necessaria -ma da sola non sufficiente- a integrare i requisiti di ammissibilità ai fini dell'art. 7 comma 8 della L. 131/2003.

Fermo restando che le scelte relative alle concrete modalità di determinazione e di esazione del contributo di costruzione spettano all'Ente, in quanto scelte di amministrazione attiva, la Sezione rileva come le questioni attinenti le entrate da contributi di costruzione presentino una certa ricorrenza nella giurisprudenza anche recente della Corte dei Conti. Il fatto poi che l'utilizzo dei proventi derivanti dai permessi di costruire sia stato oggetto di ripetuti interventi del legislatore, che ha reintrodotto, ex art. 1, comma 460 della L. n. 232 del 2016, uno stringente vincolo di destinazione, ha fatto sì che la giurisprudenza giuscontabile abbia avuto plurime occasioni per pronunciarsi *in subiecta materia*, con riguardo all'utilizzo dei proventi (SRC per la Lombardia, n. 100/2017), alla destinazione degli stessi (SRC per il Piemonte n. 70/2019) e alla contabilizzazione delle c.d. opere "in scomputo", nonché in merito alla possibilità di utilizzare le suddette entrate per finanziare determinate tipologie di spese (SRC per la Lombardia 38/2016, 81/2017 e 154/2018; SRC per la Puglia n. 163/2018).

Parallelamente a tali problematiche è tuttavia sorta un'ampia casistica di quesiti posti alle Sezioni Regionali della Corte, sempre in tema di contributi di costruzione e di disciplina degli oneri di urbanizzazione, che non hanno invece superato il vaglio dell'ammissibilità oggettiva, per come inteso anche da questa Sezione.

Sul punto è giusto richiamare SRC per la Puglia n. 162/2017 che, interpellata sulla possibilità di emettere un provvedimento di esonero dal pagamento del contributo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione, ha dichiarato inammissibile la questione in quanto attinente a "*fattispecie concreta inerente una questione tipicamente gestionale*,

connessa, per lo più, alle modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa” ed involgente “problematiche interpretative di competenza di un’altra magistratura”.

Nello stesso senso depone l’insegnamento della SRC per la Lombardia, espresso sia nella pronuncia n. 150/2017 sia nella n. 8/2017, entrambe nel senso della inammissibilità di una richiesta finalizzata, tra l’altro, *“ad ottenere un vaglio preventivo della Sezione sulla decisione se applicare o meno l’esonero del pagamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, con riferimento all’intervento edilizio indicato, che attiene al merito dell’azione amministrativa e rientra nell’esclusiva discrezionalità e responsabilità dell’ente istante”.*

Da ultimo questa Sezione rammenta il proprio recente precedente di cui alla pronuncia n. 5/2019/PAR che aveva ritenuto sussistenti i requisiti di ammissibilità di una richiesta attinente alla possibilità di scomputare *“gli importi relativi all’esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione”*, per sottolinearne la netta differenza con la questione qui sollevata. Là infatti si trattava di interpretare disposizioni che regolamentavano l’istituto dello “scomputo”, già preso in esame più volte dalla giurisprudenza di questa Corte.

Viceversa, nel caso di specie pare al Collegio che la richiesta di parere, così come formulata dal comune istante, sia oggettivamente inammissibile.

Infatti, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti 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, in data 17 novembre 2010). L’attività consultiva, in sostanza, ha la funzione di supporto interpretativo delle norme sulla contabilità pubblica a favore degli Enti locali. Il limite di tale funzione, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell’autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Nel caso in questione in effetti il comune chiede di sapere *“se sia corretto, sotto l’aspetto della rispondenza al dettato normativo, esigere da parte del titolare di un permesso di costruire (...) il pagamento in misura piena del contributo di costruzione, secondo i principi enunciati dal DPR 380/2001 e s.m. e i., anche nel caso in cui...”.*

Orbene, pare al Collegio che la richiesta, sulla rispondenza o meno al dettato normativo, di una condotta di esazione in misura piena del contributo di costruzione, in un caso del

tutto peculiare (nuova costruzione, nell'ambito di un SUE in cui le opere di urbanizzazione risultano già completate) non attenga tanto alla contabilità pubblica, bensì alla legittimità -in punto di diritto amministrativo- di una decisione concretantesi nell'emissione di un provvedimento di esonero totale o parziale dal pagamento del contributo di costruzione a beneficio di un soggetto richiedente un permesso di costruire nell'ambito di uno strumento urbanistico esecutivo.

Trattasi, con tutta evidenza, di una problematica attinente all'*an debeatur* -a termini della Legge sull'edilizia e delle normative regionali di settore- di una prestazione patrimoniale che l'ente pubblico è chiamato ad esigere da un terzo, ovvero sia il titolare del permesso di costruire e che pertanto esula dalla materia nell'ambito della quale la Corte è chiamata a esercitare le proprie funzioni consultive.

La questione posta all'attenzione della Corte nel caso di specie perciò non può dirsi riconducibile all'interpretazione di "...norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici...", né tantomeno riferita ad una norma contenuta in leggi finanziarie, "...in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio..." (cfr. Corte dei conti SS.RR. deliberazione n. 54/2010).

Oltre all'estraneità per materia, la questione intercetta problematiche interpretative di competenza della Procura e della Sezione Giurisdizionale di questa Corte (giacché la rinuncia totale o parziale ad esigere un'entrata legalmente dovuta può costituire ipotesi di danno erariale), ovvero del Giudice Amministrativo, a cui compete l'esegesi della normativa edilizia e urbanistica incidente sull'*an debeatur* di prestazioni patrimoniali legate all'emissione di provvedimenti amministrativi nei confronti dei privati.

Va rimarcato che il quesito risulta preceduto da un ampio preambolo esegetico sugli artt. 16 e 17 del T.U. 380/2001, che conclude nel senso di una risposta negativa alla questione posta, giacché l'ente dichiara di non avere rinvenuto fondamento normativo (nel T.U. nazionale) per giustificare l'esenzione totale o parziale dal contributo di costruzione per il caso particolare ivi delineato.

Sul punto non può che prendersi atto delle conclusioni univoche finora raggiunte dalla giurisprudenza amministrativa secondo la quale le disposizioni legislative statali di esonero dal pagamento ex art. 17 del DPR 380/2001, già richiamate dall'ente, devono considerarsi tassative e di stretta interpretazione proprio perché derogatorie rispetto alla regola della normale onerosità del permesso a costruire (cfr. 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).

Per le ragioni che precedono, la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, dichiara inammissibile la richiesta di parere inoltrata dal comune di Novara.

Copia della presente deliberazione 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 29 gennaio 2019.

IL RELATORE

f.to Dott. Diego Maria POGGI

IL PRESIDENTE

f.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il 11/02/2020

il Funzionario Preposto

f.to Nicola MENDOZZA