



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

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------------------|-------------------------|
| dott.ssa Simonetta Rosa | Presidente |
| dott. Gianluca Braghò | Consigliere |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Primo referendario |
| dott. Donato Centrone | Primo referendario |
| dott. Andrea Luberti | Primo referendario |
| dott. Paolo Bertozzi | Primo referendario |
| dott. Cristian Pettinari | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Sara Raffaella Molinaro | Referendario |

nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista la nota del giorno 12 novembre 2015, pervenuta a questa Sezione in data 18 novembre, con la quale il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio (MI) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio (MI) - dopo aver ricordato il contenuto precettivo: a) dell'art. 49, comma 7, della legge n. 449 del 1997 (che

ammette la destinazione di alcuni proventi delle concessioni edilizie e delle relative sanzioni al finanziamento delle spese di manutenzione del patrimonio comunale); b) dell'art. 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007 (che ha invece stabilito, per gli anni 2008, 2009 e 2010, la possibilità di destinare i proventi delle concessioni edilizie e delle relative sanzioni, nella misura non superiore al cinquanta per cento, al finanziamento delle spese correnti e, in misura non superiore al venticinque per cento, esclusivamente alle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale); c) dell'art. 2, comma 41, della legge n. 11 del 2010 (*recte*: del decreto legge n. 225 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 11 del 2010); dell'art. 10, comma 4-*ter*, del decreto legge n. 35 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2013, e dell'art. 1, comma 536, della legge n. 190 del 2014 (che hanno progressivamente prorogato la vigenza di tale previsione sino a tutto il 2015) – ha posto alla Sezione il seguente quesito:

se, in mancanza di analoga previsione per il 2016, in considerazione della (asseritamente) non abrogata previsione di cui all'art. 49, comma 7, della legge n. 449 del 1997, sia possibile per l'ente continuare a destinare i proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni, secondo la previsione da ultimo riportata, al finanziamento delle spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale contabilmente inserite nella spesa corrente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Cernusco sul Naviglio all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della 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.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

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, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: *a)* il rispetto degli equilibri di bilancio; *b)* il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; *c)* la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

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 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 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva che essa, per come formulata, può essere esaminata nel merito, in quanto verte sull'interpretazione ed applicazione di norme riguardanti la corretta destinazione di determinate entrate a bilancio, materia rispetto a cui questa Corte ha costantemente affermato la propria competenza a pronunciarsi *ex art. 7, comma 8, della 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

1.- 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.

2.- Ciò posto, si osserva che la richiesta attiene ad un complesso normativo già ampiamente scandagliato dalle Sezioni regionali di questa Corte (v., sistematicamente, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 123/2013/PAR e la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 168/2013/PAR). A fini di chiarezza e coerenza sistematica, è necessario muovere da quanto affermato nelle richiamate deliberazioni.

In esse, in particolare, s'era già rilevato che l'allocazione in bilancio e la conseguente corretta utilizzazione delle entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire è stata oggetto di ripetute modifiche da parte del legislatore. Prima dell'attuale "contributo per permesso di costruire", i Comuni riscuotevano infatti 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). I proventi delle concessioni erano versati in un conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune ed erano espressamente destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'art. 13, "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).

L'art. 49, comma 7, della legge n. 449 del 1997, senza novellare il testo del predetto art. 12, ha stabilito, come s'è visto, che i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni "di cui all'articolo 18 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni" (cioè relative ai lavori assentiti prima dell'entrata in vigore della predetta legge) e "all'articolo 15 della medesima legge, come sostituito ai sensi dell'articolo 2 della legge 28 febbraio 1985, n. 47" (relative cioè,

in generale, alle opere soggette al novellato regime concessorio) potevano essere destinati “anche” al finanziamento di spese di manutenzione del patrimonio comunale. Tale previsione non fissava alcun limite all’impiego e non indicava la natura, ordinaria o straordinaria, della manutenzione.

In quel contesto si era già chiarito che tale ultima disposizione, in virtù di un’interpretazione logico-sistematica (basata sulla locuzione “anche”), permetteva nella sostanza un superamento delle soglie d’impiego di cui all’art. 12 della legge n. 10 del 1977 e quindi veniva ad affiancarsi ad essa (v. ancora quanto ricordato dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata nella deliberazione n. 123/2013/PAR).

3.- L’art. 136, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 ha successivamente abrogato espressamente, nel ridisciplinare interamente la materia, anche l’art. 12 della legge n. 10 del 1977; l’art. 16, comma 1, 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. Tale contributo – come emerge dall’ermeneusi congiunta dell’art. 12, primo comma, e dell’art. 16, secondo comma, del medesimo testo unico – mira *in primis* a bilanciare il costo derivante all’ente dal consumo del territorio, *sub specie* in particolare della realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria necessarie ad inserire il realizzando immobile nel tessuto urbano (fatto sta che è rimessa al privato la facoltà di realizzare parte di tali opere a scomputo del predetto contributo).

In definitiva, come questa Sezione ha già avuto modo di rilevare, la natura del contributo di costruzione è pertanto assimilabile a quella dei precedenti oneri, poiché il pagamento di entrambi è motivato dal rilascio della concessione, ora permesso, ad eseguire interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio (deliberazione n. 1/pareri/2004).

A parere di altre Sezioni regionali di questa Corte e condivise da questa Sezione l’intervento normativo organico di settore, rappresentato dal citato testo unico, ha determinato la tacita abrogazione – in via consequenziale – anche del citato art. 49, comma 7, della legge n. 449 del 1997, in quanto nel sistema normativo così ridefinito gli espressi riferimenti normativi contenuti nel predetto comma 7 venivano inevitabilmente a “cadere nel vuoto”; ciò ha determinato l’ulteriore conseguenza, in mancanza di una diversa ed espressa previsione di legge, del venir meno della relativa facoltà, ivi stabilita, di destinazione dei proventi riscossi a titolo di contributi per il rilascio del permesso di costruire (v. ancora Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 123/2013/PAR; Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 168/2013/SRCPIE/PAR).

Tale interpretazione trova altresì conferma nella circolare 7 aprile 2004, n. 39656, della Ragioneria Generale dello Stato, la quale ha affermato che, alla luce del novellato quadro normativo, “i proventi derivanti dalle concessioni edilizie non sono più soggetti al vincolo di destinazione per chiara espressione di volontà del legislatore, che ha voluto attribuire agli enti locali piena discrezionalità nell’utilizzo di tali risorse, evidenziandone così la loro natura tributaria”.

Tale constatazione, privando del presupposto interpretativo l'argomentazione avanzata dall'ente nella formulazione della richiesta di parere, già di per sé permette di risolvere la relativa questione di diritto; tuttavia, interpretando in termini sostanziali detta richiesta, questa Sezione ritiene di dover prendere posizione circa la destinazione a bilancio di dette entrate, questione effettivamente oggetto del dubbio del comune istante; ciò implica la necessità di esaminare la natura giuridica di tali entrate e la relativa disciplina giuridica complessiva.

4.- Al riguardo, si deve ricordare che, 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 finisce 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 della 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, del T.U.E.L. (cfr. ancora questa Sezione, deliberazione 1/parere/2004; cfr. altresì la predetta circolare della Ragioneria Generale dello Stato 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).

Peraltro, 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. fra le ultime, sul punto, le deliberazioni nn. 382/2015/PRSE; 360/2015/PRSE; 160/2015/PRSE; 155/2015/PRSE; 152/2015/PRSE).

5.- Sul punto il legislatore è successivamente intervenuto più volte ed ha delineato un complessivo orientamento, composto dal susseguirsi di disposizioni aventi un'efficacia temporalmente limitata, che deve essere in questa sede attentamente valutato: *a)* già con l'art. 1, comma 43, della legge n. 311 del 2004, il legislatore ha infatti ritenuto opportuno reintrodurre limiti all'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie per il finanziamento delle spese correnti, stabilendo che "(i) proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere destinati al finanziamento delle spese correnti entro il limite del 75 per cento per l'anno 2005 e del 50 per cento per il 2006"; *b)* con l'art. 1, comma 713, della legge n. 296 del 2006 ha poi stabilito che dette entrate, per l'anno 2007,

potessero essere utilizzate per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale; c) con l'art. 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007 ha infine disposto che detti proventi, per gli anni 2008, 2009 e 2010, potessero essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale; d) l'efficacia di tale ultima disposizione è stata successivamente estesa agli anni 2011 e 2012 dal comma 41 dell'art. 2 del decreto legge n. 225 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 10 del 2011; agli anni 2013 e 2014 dal comma 4-ter dell'art. 10 del decreto legge n. 35 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2013, ed in ultimo a tutto il 2015 dal comma 536 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

Al contempo, il comma 3 dell'art. 4 della legge n. 10 del 2013 - con una previsione entrata in vigore il 16 febbraio 2013 e tuttavia già abrogata a far data dal 1 gennaio 2015 ad opera dell'art. 77, comma 1, lett g), del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014 - ha stabilito, con una disposizione d'indole generale, che "(l)e maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle 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, sono destinate alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50 per cento del totale annuo".

Tale ultima disposizione, sia pure già espressamente abrogata ad opera del legislatore, è stata fatta oggetto d'interpretazione da parte delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte (v. in particolar modo Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 168/2013/PAR).

In quella sede s'è chiarito che, in assenza di una proroga delle disposizioni prima richiamate (facoltizzanti l'impiego di detti proventi per la parziale copertura della spesa corrente), si sarebbe necessariamente determinata l'impossibilità di procedere ad un'imputazione siffatta: infatti l'obbligo di destinare i proventi a sole spese di investimento sarebbe derivato direttamente dall'art. 162, comma 6, del T.U.E.L., nel testo all'epoca vigente, e dall'art. 9, comma 1, lett. b), dalla legge n. 243 del 2012, il quale stabilisce l'obbligo di perseguire un equilibrio di bilancio inteso non solo come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, ma anche quale saldo non negativo, sempre in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti. Ne conseguiva che il richiamato comma 3 dell'art. 4 della legge n. 10 del 2013 veniva qualificato in definitiva come una previsione vincolante una quota dei proventi in parola a "determinate spese correlate al tipo di entrata, ma pur sempre nell'ambito di una destinazione complessiva a spese di investimento"; in quest'ottica ne conseguiva ulteriormente, secondo quanto

affermato dalla Sezione regionale, che il riferimento a spese di “manutenzione del patrimonio comunale”, in quella previsione contenuto, dovesse essere comunque interpretato nel senso di riferirsi, per avere interventi effettivamente così finanziabili, ad opere “di manutenzione straordinaria del patrimonio”.

Tale ultima interpretazione – successivamente, come s’è detto, privata di base legale in virtù dell’abrogazione del richiamato comma 3 dell’art. 4 – è comunque indice – unitamente al predetto orientamento legislativo, letto *a contrario* – di un’evoluzione del quadro normativo nel senso del progressivo riconoscimento, ai proventi collegati all’assentimento dell’attività edificatoria, della natura di entrata di parte capitale.

6.- Tuttavia tale complessiva qualificazione, valida nel suo significato generale, deve essere declinata in maniera più analitica, a parere di questa Sezione, a seconda delle diverse componenti in cui concretamente si articola l’entrata derivante dal rilascio dei permessi di costruire, componenti mantenute distinte, come si vedrà, anche dal principio 3.11. dell’Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011.

In effetti, 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) – va specificamente rilevato che il contributo collegato all’assentimento dell’attività edilizia si compone invero 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; 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 quest’ultimo soggetto; mentre il contributo sul costo di costruzione 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. Come s’è detto, 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 del 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, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005).

Quanto alla corretta allocazione in bilancio e utilizzazione delle entrate derivanti dal rilascio dei permessi di costruire, *in generale e sul presupposto dell'assenza di specifiche normative applicabili*, non può dunque 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": "(l)a 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 (infatti "la prima quota è accertata e imputata nell'esercizio in cui avviene il rilascio del permesso, la seconda è accertata a seguito della comunicazione di avvio lavori e imputata all'esercizio in cui, in ragione delle modalità stabilite dall'ente, viene a scadenza la relativa quota"; cfr. al riguardo anche gli artt. 38, comma 7-bis, e 43 ss. della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005).

Alla luce di tale considerazione, *sempre in generale e sul presupposto dell'assenza di specifiche normative applicabili* (cioè nell'ottica in cui è stata emessa la richiesta di parere), 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, del T.U.E.L.; v. per la nozione d'investimento l'art. 3, comma 18, della 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 riconfluire, 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, del T.U.E.L.), finiscono coll'esser destinate a finanziare il totale delle spese, con l'ulteriore conseguenza della riallocazione di queste risorse tra quelle che contribuiscono complessivamente a determinare gli equilibri di bilancio *ex art.* 193, comma 3, del T.U.E.L.

La diversa modalità d'accertamento e d'imputazione delle due "quote" dell'entrata induce a ritenere che non vi sia invero rischio di commistione fra le stesse (v. ancora il principio 3.11. dell'Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014).

Discorso analogo - *sempre sui medesimi presupposti prima indicati* - deve essere fatto anche per le entrate connesse alle sanzioni in materia edilizia, stante la natura intrinsecamente "accessoria" delle stesse rispetto alla disciplina sostanziale la cui violazione risulta tramite esse sanzionata (*arg. ex* Corte costituzionale, sentenze nn. 350 e 365 del 1991; 307 e 362 del 2003): da un'attenta ricostruzione del dato normativo s'evince infatti come alcune di tali sanzioni si ricollegano alla realizzazione di opere di "straordinaria amministrazione", di modo che seguono la propria intrinseca natura di entrate latamente di parte capitale (cfr. ad es. gli artt. 31, comma 4-*ter*, e 33, comma 6, del d.P.R. n. 380 del 2001), mentre altre svolgono funzioni diverse, di deterrenza o di oblazione (v. gli artt. 33, comma 2; 34, comma 2; 36, comma 2; 37, commi 1, 2, 3, 4 e 5; 38, comma 1 del d.P.R. n. 380 del 2001), che necessariamente le avvicinano a quel fenomeno impositivo/tributario che genera entrate destinate a coprire, per il principio dell'unità del bilancio, la generalità delle spese.

8.- Peraltro, la recente legge n. 208 del 2015, entrata in vigore il giorno 1 gennaio 2016, è intervenuta in materia, stabilendo che "(p)er 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" - le quali, per espressa previsione del successivo comma 4-*ter*, spettano al comune e sono destinate esclusivamente alla demolizione ed alla rimessione in pristino delle opere abusive, nonché all'acquisizione ed all'attrezzatura di aree destinate a verde pubblico -, "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*).

9.- Spetta al Comune di Cernusco sul Naviglio, 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. Cristian Pettinari)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
09 Febbraio 2016
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)