



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI

Sezione di Controllo
per la Regione Autonoma della Sardegna

composta dai magistrati:

PRESIDENTE: Prof. Avv. Giuseppe Palumbi
CONSIGLIERE: Nicola Leone
CONSIGLIERE: Maria Paola Marcia
I° Referendario: Valeria Mistretta
I° Referendario: Michele Scarpa - relatore

Nelle camere di consiglio del 08.05.2008 e del 06.06.08

Visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131;

Vista la richiesta di parere pervenuta dal Consiglio delle Autonomie locali a mezzo nota prot. n. 4462 in data 11.03.2008;

Vista l'assegnazione del parere al magistrato relatore con nota di assegnazione istruttoria n. 270/Pres. in data 22.04.2008 del Presidente della Sezione di Controllo

Vista la nota prot. n.319 /III/3 del 24.04.2008 con cui il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Udito il relatore;

P R E M E S S O

Il Consiglio delle Autonomie locali, nel trasmettere una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Quartucciu, formula una richiesta di parere ai sensi dell'art.7 c.8 della legge n.131/2003, sulla natura e la conseguente contabilizzazione degli oneri di urbanizzazione.

Questioni preliminari

a) ammissibilità soggettiva

1. La Sezione rileva positivamente che la richiesta di parere proviene dal Consiglio delle Autonomie Locali che, nel trasmettere una specifica richiesta di un Comune, ne configura un inquadramento generale e sistematico utile all'intero sistema delle autonomie.

1.1. Tale inquadramento generale e sistematico, come la Sezione ha ripetutamente chiarito, consente l'esplicazione della funzione consultiva intestata dalla legge alla Sezione che non consiste tanto in un servizio di consulenza amministrativa su quesiti specifici (mera consulenza amministrativa su singoli atti), quanto in un servizio di consulenza al livello istituzionale del sistema delle autonomie.

1.2. Una funzione consultiva qualificata soggettivamente dalla natura della Corte – Organo-Istituzione indipendente e neutrale -

data la natura e la collocazione costituzionale della Corte dei Conti.

1.3. Una funzione consultiva qualificata oggettivamente perché trattasi di consulenza a livello istituzionale sull'interpretazione di norme e non a livello amministrativo sulla legittimità di singoli atti.

1.3.1. Da qui discende l'ammissibilità soggettiva delle richieste provenienti solo dalla rappresentanza istituzionale proprio per la finalità di consulenza all'istituzione in chiave di collaborazione istituzionale.

2. La richiesta in oggetto è ammissibile sotto il profilo soggettivo perché proviene dal Consiglio delle Autonomie locali.

b) ammissibilità oggettiva

3. Come rilevato in precedenti pareri, l'autoqualificazione - il *nomen iuris* - non vincola questa Sezione che è chiamata a valutare *funditus* la corrispondenza della qualificazione rispetto allo schema di legge.

3.1. *A contrario* ed *a fortiori* anche l'assenza di autoqualificazione non vincola la Sezione che è chiamata a verificare *funditus* se la richiesta di parere è utile a sostanziare quel rapporto collaborativo di ausilio istituzionale della Sezione regionale della Corte dei Conti nei confronti del sistema delle autonomie locali; ausilio che costituisce lo scopo perseguito dallo schema di cui alla legge n.131/2003.

3.2. Alla luce di quanto osservato, appare fin troppo evidente che la consulenza in oggetto deve garantire un effettivo rapporto collaborativo della Sezione regionale rispetto all'ente locale tale da consentire all'ente un'azione di autocorrezione e di orientamento utile per il futuro, anche rispetto a profili ermeneutico-applicativi di singoli istituti di contabilità e dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

4. Il parere richiesto pertanto è ammissibile perché – a prescindere dalla sua qualificazione (*nomen iuris*) contiene elementi oggettivi tali da soddisfare i requisiti di cui al punto n.3

4.1. Infatti la richiesta di parere è circoscritta a profili interpretativi di norme di contabilità ed è formulata in modo generale (non connesso a fattispecie concrete) e senza alcun profilo di connessione con questioni pendenti presso altri organi giurisdizionali.

Fatto e Diritto

5. Il Consiglio delle Autonomie locali, nel trasmettere una specifica richiesta di parere del Comune di Quartucciu, chiede alla Sezione un parere circa la natura giuridica e la conseguente corretta contabilizzazione degli oneri di urbanizzazione.

5.1. Il Comune chiede, in particolare, un parere circa l'applicabilità dell'art.13 l.n.289/2002 alla sanzione per il ritardato versamento degli oneri di urbanizzazione.

6. In relazione alla richiesta di parere di cui al p.n.5 circa la natura giuridica del contributo per permesso di costruzione (art.16 dpr.380/2001) la Sezione ritiene che tale contributo non rivesta natura tributaria e che pertanto debba essere contabilizzato al tit.IV cod.4501 così come recentemente disposto dal DM. MEF.n. 135553/2006.

6.1. Lo stesso MEF., proprio con il DM.n. 135553/2006 emanato ai fini dell'attuazione del SIOPE agli enti locali, attribuisce alle entrate per concessioni edilizie il cod.4501, collocandole pertanto al tit.IV., superando così una propria precedente indicazione (MEF, nota 01083121/2003) e il principio contabile n.2 p.n.20 dell' Osservatorio per la finanza degli enti locali.

6.2. Tale indicazione, peraltro attenuata dalla previsione di un altro concorrente codice - il codice 1302 (entrate derivanti dalle concessioni edilizie), collocato al tit.I - quale codice transitorio cui

imputare le stesse entrate a residui nelle more della definitiva attuazione dello stesso DM., appare rilevante ai fini del coordinamento della finanza pubblica che presuppone una omogenea interpretazione circa la natura giuridica e la conseguente contabilizzazione di tali tipologie di entrate.

6.3. Circa la natura giuridica del contributo per permesso di costruzione la Sezione osserva che l'assenza di un vincolo di destinazione delle entrate per permesso di costruire (in virtù dell'abrogazione dell'art.12 l.n.10/77) non ne comporta(va) di per sé una configurazione in termini di entrata tributaria; *a contrario* anche la reviviscenza di un vincolo di destinazione, da ultimo l'art.2 c.8 l.244/2007, è ininfluenza sulla natura giuridica dell'entrata.

6.3.1. Questo perché l'ordinamento può configurare tributi a destinazione specifica ed entrate non tributarie senza vincolo di destinazione.

6.3.2. La prevalente giurisprudenza amministrativa configura il contributo per oneri di urbanizzazione come una "obbligazione contributiva". (Cons. Stato Sez. V, sent. n. 1513 del 21-10-1998) "...di diritto pubblico collegata all'emanazione da parte del comune del titolo edilizio" (Cons. Stato, V, 6 dicembre 1999, n. 2056); pertanto si tratta di un corrispettivo di natura non tributaria posto a carico del costruttore a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione consegue (Cons. Stato Sez. V, 13-05-2002, n. 2575; Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 1998, n. 201; Cass. sez. I, 27 settembre 1994, n. 7874), sia pure escludendo la connotazione negoziale ed il carattere sinallagmatico del contributo in discorso.

6.3.3. La Sezione osserva che le entrate per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e per le correlate sanzioni non rivestono natura giuridica tributaria in assenza di una esplicita autoqualificazione giuridica in tale senso in

ottemperanza al principio della riserva di legge che informa il diritto tributario, ancorché tali entrate rivestano carattere e finalità pubblicistica per il carattere pubblicistico delle funzioni esercitate dall'ente locale (accertamento, sanzione) e per la finalità pubblica delle opere realizzate mediante tali entrate (infrastrutture e servizi pubblici).

6.3.3.1. I contributi di edificazione proprio perché non sono ricompresi nell'elencazione di cui all'art. 2 del D.Lgs. 31.12.1992, n. 546 non rientrano nella giurisdizione delle Commissioni Tributarie, mentre l'Amministrazione finanziaria¹ ha escluso l'applicabilità dei D. Lgs. nn. 471, 472 e 473/1997 agli inadempimenti relativi ai contributi di edificazione in quanto le disposizioni recate dai citati decreti sono previste solo per le violazioni di norme tributarie.

6.3.3.2. L'art. 16 della L. n. 10/1977 incardina la giurisdizione relativa alle controversie sugli oneri di urbanizzazione nei Tribunali amministrativi regionali, mentre l'art. 2, del D.Lgs. n. 546/1992 fa rientrare le controversie concernenti i tributi comunali e locali nella giurisdizione della Commissione tributaria che esclude tale qualificazione al contributo di costruzione.

6.3.3.3. La trasferibilità della concessione edilizia e del correlato contributo di urbanizzazione lo ha fatto inquadrare quale obbligazione *propter rem* (Cassazione civile, sez. III, 17 giugno 1996, n. 5541, *contra* da ultimo TAR Napoli, Sez. III, 12 aprile 2007 / 18 luglio 2007, n. 6793).

6.3.3.4. Le sezioni unite della Cassazione, con sentenza n. 22514 del 21 settembre 2006, affermano la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla cognizione delle controversie attinenti alla spettanza e liquidazione degli oneri di urbanizzazione e le conseguenti sanzioni, non ricadendo tali oneri

¹ Ris. Min. 7.6.1999, n. 90/E, in Trib. loc. reg. 1999, 437.

nella giurisdizione del giudice tributario neppure quando siano riscossi con cartella esattoriale.

6.3.4. Inoltre l'accertamento dell'entrata effettuata sulla base degli introiti (come indicato dall'Osservatorio) non appare coerente con la supposta natura tributaria della stessa entrata, laddove invece l'accertamento dovrebbe conseguire alla richiesta di permesso di costruzione.

6.4. In relazione al quesito circa l'applicabilità dell'art.13 l.n.289/2002 che disciplina i poteri delle regioni e degli enti locali relativamente ai tributi locali, la Sezione osserva che tale articolo non è applicabile al caso di specie non configurandosi il contributo per permesso di costruire quale un tributo.

P . Q . M .

La Sezione, in relazione a quanto esposto in considerato, dichiara ammissibile la richiesta di parere in oggetto.

Nelle suesposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Sezione del Controllo della Corte dei Conti della Sardegna.

La presente deliberazione viene trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Segretario Generale del Comune di Quartucciu ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23.01.2008

IL PRESIDENTE
(Prof. Avv. Giuseppe PALUMBI)

IL RELATORE
(Michele Scarpa)

Depositata in Segreteria in data 12.06.2008

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Anna Maria Ferrero)