



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Mario Scano	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Valeria Mistretta	I REFERENDARIO
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	I REFERENDARIO
Dott.ssa Valeria Motzo	I REFERENDARIO

nella camera di consiglio del 16 giugno 2009;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 14 del 12 marzo 2009 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di Nurachi;

Vista la nota prot. n. 255/Pres. del 3 aprile 2009 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Maria Paola Marcia;

Vista la nota prot. n. 967/II° del 22 maggio 2009 con cui il Magistrato

istruttore, Consigliere Maria Paola Marcia, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 16/2009 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'adunanza del 16 giugno 2009 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

Il Sindaco del Comune di Nurachi ha domandato se, successivamente all'approvazione già avvenuta del bilancio di previsione 2009, l'Ente possa *"deliberare l'esenzione dal pagamento del contributo per permesso di costruzione"*, conferendo a detta deliberazione la decorrenza dal 01.01.2009, a vantaggio di coloro che effettueranno interventi di ristrutturazione e di manutenzione straordinaria nei propri edifici compresi nel piano particolareggiato del centro storico. Ciò al fine di agevolare politiche di recupero e di valorizzazione del centro storico medesimo.

Il Comune, richiamando le disposizioni di cui all'art. 53, comma 16 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, come sostituito dall'art. 27, comma 8 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, le quali prevedono che il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate locali, è stabilito entro la data fissata dalle norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione, precisa che *<<...nel caso di specie il contributo non ha natura tributaria né di tariffa di servizio pubblico...>>*.

C O N S I D E R A T O

1 L'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 prevede che le richieste di parere vengano, di norma, formulate tramite il Consiglio delle

Autonomie locali oramai istituito e funzionante. Il Consiglio, poiché ha riconosciuto alla questione sollevata rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie, ha trasmesso la richiesta di parere alla Sezione. Si ravvisa quindi la sua ammissibilità soggettiva.

2 Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle discipline (e ai relativi atti applicativi) dettate in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese (nelle quali rientra la spesa per gli Organi e il personale), disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale, né deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi, nonché tali da poter formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie da parte della Procura regionale della stessa Corte dei conti. E ciò per evitare il rischio di interferenze e condizionamenti da parte della Corte dei conti nei processi decisionali di spettanza di altri organi giurisdizionali o delle Amministrazioni, dovendosi altresì evitare di orientare le Amministrazioni medesime nelle scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario o controversie in genere.

Il parere domandato verte sull'applicazione dell'art. 53, comma 16 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria per il 2001) che, in quanto espressamente reca <<*regole di bilancio per le regioni, le province e i comuni*>>, è certamente ascrivibile alla materia di contabilità pubblica.

Anche il Consiglio delle Autonomie ha segnalato alla Sezione specificamente *"....la questione della perentorietà o inderogabilità del termine per deliberare di cui all' art. 53 comma 16 l. 23 dicembre 2000 n. 388..."* (in tal senso la deliberazione del Consiglio citata in

epigrafe).

3 La citata norma (contenuta anche nella legge finanziaria 2001, così come modificata dal comma 8, art. 27 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, legge finanziaria per il 2002), prevede che *<<...il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, compresa l'aliquota dell'addizionale comunale all' IRPEF di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360...e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. I regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento.>>.*

La disposizione appena riportata si colloca nell'ambito delle norme che l'ordinamento appresta a tutela dell'esigenza di favorire la più adeguata programmazione della manovra di bilancio, mediante la previsione, anche per quanto attiene alla regolazione dei flussi di entrata, di procedure e di termini.

In conseguenza, poiché il bilancio di previsione costituisce lo strumento principale della programmazione dell'attività dell'ente, le deliberazioni di variazione di aliquote e tariffe, in quanto incidono sul volume delle entrate riferite all'intera durata dell'esercizio, devono precedere o essere contestuali (come documenti allegati, v. art. 172 T.U. n.267 del 2000) al bilancio stesso per ovvie finalità di stabilità delle previsioni e di mantenimento degli equilibri autorizzati con la manovra stessa.

Analogamente a quanto stabilito con riguardo ai regolamenti in materia di entrate, anche alle deliberazioni della specie, pur approvate successivamente all'inizio dell'esercizio, viene accordata in via

eccezionale efficacia retroattiva al 1 gennaio dell'anno di riferimento, a condizione che siano adottate prima o entro il termine indicato per la deliberazione del bilancio di previsione (in questo senso v. anche art. 54 d. lgs.n.446/1997 come modificato dall' art. 6 d.lgs. n. 56/1998 ; art.170 in raccordo con art. 172 T.U. n. 267/2000 ;art. 1 comma 169 l.n. 296/2006).

Va ricordato che, nel corrente esercizio, con decreti del Ministero dell'interno il termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2009 è stato fissato prima al 31 marzo 2009 e poi al 31 maggio 2009 (v. decreto 30 marzo 2009, modalità relative alle certificazioni del bilancio di previsione 2009).

Il Comune di Nurachi, avendo già approvato il bilancio di previsione 2009, ha domandato, quindi, se possano assumersi deliberazioni riguardanti il contributo per permesso di costruire nel corso dell'esercizio, alle quali, però, conferire decorrenza (retrodatata) al 1 gennaio, prospettando la non applicabilità delle richiamate disposizioni e dei termini ivi contemplati (art. 53, comma 16 l. 388/2000), nella considerazione che *<<...nel caso di specie il contributo non ha natura tributaria né di tariffa del servizio pubblico>>*.

4 Premesso che, secondo fondamentali principi giuscontabili, gli appostamenti previsionali devono essere stabiliti sulle base delle fonti normative (primarie e secondarie) vigenti in materia di entrate, oltreché di spese, l'assunto del comune non appare condivisibile, ove appena si tenga conto che alle finalità sottese ai suddetti principi non possono ragionevolmente sottrarsi le entrate provenienti dai contributi per permesso di costruzione, da ritenersi soggetti anch'essi ad una puntuale programmazione finanziaria, espressa nel bilancio di previsione annuale. In tali termini sono state del resto predisposte per ciascun esercizio le

relazioni conoscitive redatte dagli organi di revisione contabile alla Corte dei conti (ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge finanziaria 2006) che devono esporre negli appositi prospetti i dati di bilancio preventivo riguardanti – appunto - i contributi per permesso di costruire. Va, infatti, rammentato che le entrate in questione - per effetto della cessazione seppure parziale del vincolo di destinazione (cessazione in ultimo confermata per il 2008 e il 2009 dall' art. 2, comma 8 legge n.244 /2007, legge finanziaria 2008) - entrano a comporre il calcolo degli equilibri di parte corrente ai sensi dell'art. 162 del TUEL n 267/2000, talché se ne impone una adeguata predeterminazione o stima previsionale.

Le citate relazioni, fondate sulle linee – guida annualmente assunte dalla Corte dei conti, si attestano sul principio, ormai comunemente accolto, secondo cui per le entrate da "*oneri per permesso di costruire*" il successivo accertamento è effettuato sulla base degli introiti effettivi, con riferimento al criterio prudenziale in forza del quale per dette entrate deve essere assicurato il collegamento a previsioni di spesa da impegnare ad avvenuto accertamento delle entrate medesime.

Il principio è perfettamente coerente con i canoni di tempestiva congruità delle previsioni, in quanto è volto ad assicurare, tra l'altro, gli equilibri di bilancio di parte corrente cui tali voci di entrata concorrono, essendone consentita l'iscrizione nella misura del 75% del totale degli accertamenti (art. 2, comma 8 l. 244/2007 per il 2008, il 2009 e il 2010).

Peraltro, il carattere precauzionale della misura di cui sopra introduce il tema - in ragione dell'evoluzione normativa subita dalla materia - della natura tributaria o meno da riconoscersi ai proventi da permesso di costruire, nonché l'ulteriore tema attinente alla "*capacità*" impositiva

degli enti territoriali in costanza dell' art. 119 della Costituzione.

Allo stato, comunque sia, è ancora la fonte statale, nell'esercizio dei compiti di coordinamento della finanza pubblica per la tenuta degli equilibri generali, che detta la disciplina della "percentualizzazione" dei proventi in esame da destinare alla spesa corrente o a quella in conto capitale.

Concludendo sul punto, questa Sezione esprime l'avviso che, in una concreta prospettiva di salvaguardia, sostanziale e prioritaria, della sana gestione finanziaria, anche la deliberazione riguardante tale voce di entrata, quale che sia la sua configurazione di "*tributo*" o eventualmente di "*prestazione patrimoniale imposta*", deve essere assunta nei termini previsti dall'art. 53 comma 16 legge 388 del 2000 e dalle successive analoghe disposizioni (ossia antecedentemente o contestualmente al bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento), non potendosi sottrarre l'entrata stessa al regime temporale dettato per i tributi e le entrate locali considerati nella loro generalità.

5 Quanto, poi, alla ulteriore questione, che si deduce dalla richiesta di parere, secondo cui il Comune intende assumere l'esonero dal pagamento del contributo per permesso di costruzione come incentivo per i privati proprietari, affinché provvedano ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, recupero, restauro, risanamento e ristrutturazione dei propri immobili ubicati nel centro storico, questa Sezione deve formulare alcune osservazioni.

A termini della normativa statale, tutti gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono subordinati al permesso di costruire e il rilascio del relativo provvedimento da parte dell'amministrazione comunale comporta la corresponsione di un contributo (*contributo per il rilascio del permesso di costruire*)

commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione (D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, testo unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia, nel quale sono confluite tra le altre le disposizioni per la edificabilità dei suoli di cui alla legge 28 gennaio 1977 n. 10).

Alle Regioni si demanda l'individuazione degli interventi che in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico siano da sottoporre al preventivo rilascio del permesso di costruire o alla denuncia di inizio di attività. Si prevede, inoltre, che sia il Comune a determinare l'incidenza degli oneri sulla base di tabelle parametriche predefinite dalla Regione per classi di comuni (v. art. 10 e 16 cit. T.U sull' edilizia).

Le ipotesi di riduzione o esonero dal contributo di costruzione, costituendo eccezione alla regola generale dell'onerosità della concessione edilizia, sono individuate tassativamente dal Legislatore (v. art.17 cit. T.U. sull' edilizia; v. in tal senso costante giurisprudenza tra cui C.d.S. sez. v n. 617/2003 e n. 596/2004 ; Tar Veneto sez. II n. 604/2008).

6 Nell'esercizio della sua competenza primaria in materia di edilizia e urbanistica (legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3, art.3) la Regione Sardegna ha recepito il principio generale dell'onerosità della concessione edilizia facendo salvi i casi espressamente previsti (v. art. 3 legge reg. 11 ottobre 1985 n. 23). Il Legislatore regionale, inoltre, assumendo specifiche disposizioni di "*tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna*" (legge reg. 13 ottobre 1998 n. 29) ha disposto lo stanziamento di specifiche risorse finanziarie da destinare a misure incentivanti e agevolative, consistenti principalmente in contributi finanziari da erogarsi per la realizzazione degli interventi di risanamento.

In proposito, va puntualizzato che all'adozione di interventi agevolativi, fino all'esonero totale, come nel caso di specie, dal pagamento degli oneri concessori di cui si tratta (permesso di costruzione), può procedersi solo in forza di espresse previsioni che ne disciplinano il regime, trattandosi di obbligazioni non disponibili da parte del Comune, se non nei limiti assentiti dalla fonte normativa primaria.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione

DELIBERA

nei termini di cui in parte motiva è reso il parere richiesto dal Comune di Nurachi.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di Nurachi, al Direttore generale del Comune e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 giugno 2009.

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

IL PRESIDENTE

(Mario Scano)

Depositata in Segreteria in data 22/06/2009

- IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)