



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 27 aprile 2010**

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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 n. 1917 del 29 marzo 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Cavernago (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica e le successive acquisizioni documentali;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Cavernago (BG);

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con nota del 29 marzo 2010 il Sindaco del Comune di Cavernago (BG) osserva quanto segue:

- In data 20.04.2009 è stato approvato un Programma Integrato di Intervento (PII) convenzionato il 05.06.2009;
- tra le obbligazioni in esso contenute il soggetto attuatore ha l'obbligo di realizzare una scuola secondaria di primo grado per una spesa complessiva di Euro 1.624.500,00, esclusa progettazione, più IVA;
- detta somma è da intendersi così ripartita: 1) Euro 750.000 dovuti dal lottizzante a titolo di standard qualitativo; Euro 352.751,70 a scomputo delle monetizzazioni dovute; Euro 236.200,00 a scomputo degli oneri di urbanizzazione secondaria dovuti. 2) Euro 285.548,30 a carico dell'Amministrazione e finanziati con mezzi propri di bilancio.
- Considerato che l'art. 73 della legge regionale n. 12/2005 prevede che debba essere destinata alle opere di culto annualmente una quota non inferiore all'8%: a) del valore delle opere di urbanizzazione realizzate direttamente dai soggetti interessati a scomputo totale o parziale del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione secondaria; b) del valore delle aree cedute per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria; c) di ogni altro provento destinato per legge

o per atto amministrativo alla realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria.

Alla luce di quanto evidenziato, l'organo rappresentativo dell'Ente - nella richiesta di parere - pone alla Sezione quattro quesiti.

In primo luogo, l'Amministrazione chiede di conoscere su quali somme sopracitate debba essere calcolato l'8% da destinarsi al fondo per il culto.

In relazione alla "base di computo" della sopracitata percentuale il Sindaco si interroga, poi, sulla nozione di "*provento destinato per legge o per atto amministrativo alla realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria*". In particolare, il dubbio concerne se l'8% debba essere calcolato sugli impegni destinati alla realizzazione di un'opera di urbanizzazione secondaria (come, ad esempio, una scuola media), indipendentemente dalla natura del loro finanziamento (avanzo libero, oneri di urbanizzazione primari ecc), o se sia la natura dell'entrata (e non l'impegno) a definire un importo come da assoggettarsi all'8% per le opere di culto.

In terzo luogo, l'Ente domanda se, in presenza di aree cedute al Comune nell'ambito di piani attuativi e destinate a zone "F" quali attrezzature scolastiche, aree per l'istruzione pubblica ovvero per attrezzature di interesse pubblico, l'8% si debba calcolare anche su dette aree.

Infine, l'ultimo interrogativo attiene alla necessità di considerare nel calcolo dell'8% anche quanto riscosso dal Comune a titolo di monetizzazione di aree.

A seguito di apposita richiesta istruttoria avanzata per le vie brevi, l'Amministrazione trasmetteva la convenzione urbanistica del 3 giugno 2009 tra il Comune di Cavernago e la Società G.L.G s.r.l. "per programma integrato di intervento per la realizzazione della corte del parco a Cavernago – cessione di aree", nonché la delibera della Giunta Comunale n. 96 del 24 luglio 2009 avente ad oggetto "l'approvazione del progetto definitivo/esecutivo per la realizzazione della scuola secondaria di primo grado – autorizzazione a scomputo oneri di urbanizzazione".

In ossequio ad un'ulteriore richiesta istruttoria, l'ente provvedeva ad inviare documentazione relativa alle variazioni di bilancio dell'anno 2009.

### **Condizioni di ammissibilità**

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare concerne l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 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 e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno, invece, stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di

“contabilità pubblica” deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D’altro canto, la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l’inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l’attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all’esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Nella elaborazione interpretativa delle sezioni di controllo risulta evidenziato anche il requisito della rilevanza generale della questione sollevata, nel senso che possono rientrare nella funzione consultiva della Corte le uniche richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Alla luce di quanto sopra esposto, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cavernago (BG) pare ammissibile, oltre che sotto il profilo soggettivo, anche dal punto di vista oggettivo.

Infatti, sotto un profilo prettamente esegetico ed escludendosi qualsiasi interferenza con scelte gestionali che rientrano nell’esclusiva competenza e responsabilità degli organi di amministrazione dell’Ente locale, è agevole astrarre dalla fattispecie concreta una pluralità di dubbi interpretativi, di natura generale, relativi alla base di computo della quota non inferiore all’8% destinata annualmente alle opere di culto.

## **MERITO**

Venendo al merito della richiesta, occorre osservare che la risposta presuppone un breve *excursus* del quadro ricostruttivo in materia di pianificazione negoziata e della specifica legislazione regionale attualmente vigente.

In via preliminare, sulla scorta di quanto segnalato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (determinazione n. 4 del 2 aprile 2008), occorre rilevare che gli accordi convenzionali oggetto del quesito rientrano nel più ampio *genus* dei cosiddetti "programmi complessi", che a partire dagli anni '90 sono stati introdotti nel sistema nazionale di governo del territorio, trasferendo sul piano negoziale sia i rapporti tra i soggetti pubblici coinvolti, sia quelli tra gli stessi soggetti pubblici e i soggetti privati interessati, attribuendo a questi ultimi un ruolo attivo nella politica di trasformazione territoriale. Detti programmi si caratterizzano, quindi, per rappresentare un complesso sistematico di interventi pubblici e privati accompagnato anche da un completamento delle opere di urbanizzazione, al fine di valorizzare qualitativamente l'ambito territoriale oggetto di intervento.

L'accordo sulla base del quale si dà attuazione al programma si fonda, sostanzialmente, su uno "scambio di prestazioni": a fronte del riconoscimento al soggetto privato di diritti edificatori, vengono cedute dallo stesso privato aree e/o realizzate opere di adeguamento infrastrutturale e di trasformazione del territorio. Si tratta di ipotesi in cui, a compenso di benefici conseguiti dai privati (come ad esempio quelli derivanti da modificazioni di destinazione urbanistica di aree), questi si impegnano a realizzare, quale controprestazione in favore dell'amministrazione, opere di pubblico interesse.

Questi accordi trovano la loro espressione formale, in particolare, nelle convenzioni urbanistiche, il cui archetipo è la convenzione di lottizzazione prevista dall'art. 28 della legge n. 1150/1942 e si iscrivono a pieno titolo nell'alveo della c.d. amministrazione negoziata, ove l'esercizio del potere viene canalizzato nelle forme dell'accordo con i potenziali destinatari dei suoi effetti.

Premesso ciò, ai sensi dell'art. 87 della Legge regionale della Lombardia n. 12/2005 i Comuni promuovono la formazione di programmi integrati di intervento al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del proprio territorio (sul punto cfr. Tar Lombardia, Sez. II n. 5171/2009).

Il programma integrato di intervento è caratterizzato dalla presenza di almeno due dei seguenti elementi:

a) previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale naturalistica e paesaggistica;

b) presenza di tipologie e modalità di intervento integrate, anche con riferimento alla realizzazione e al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

c) rilevanza territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano.

Il programma integrato di intervento può prevedere il concorso di più soggetti operatori e risorse finanziarie, pubblici e privati. In giurisprudenza si è precisato che *"il P.I.I. può e riesce ad assolvere la sua funzione di strumento di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, grazie al coinvolgimento di capitali privati, a fronte della sempre crescente difficoltà delle Amministrazioni locali di reperire le risorse per realizzare le strutture pubbliche"* (Tar Lombardia, Sez. II, n. 6188/2009).

Il successivo articolo 88 precisa che esso si attua su aree anche non contigue tra loro, in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, ivi comprese quelle intercluse o interessate da vincoli espropriativi decaduti. Il piano integrato di intervento persegue obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche, nonché alle aree degradate o dismesse.

Ai sensi dell'articolo 90 i programmi integrati di intervento garantiscono, a supporto delle funzioni insediate, una dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, valutata in base all'analisi dei carichi di utenza che le nuove funzioni inducono sull'insieme delle attrezzature esistenti nel territorio comunale. E' consentita la "monetizzazione" delle suddette dotazioni soltanto nel caso in cui il comune dimostri specificamente che tale soluzione sia la più funzionale per l'interesse pubblico. In ogni caso, la dotazione di parcheggi pubblici e di interesse pubblico ritenuta necessaria dal comune deve essere assicurata in aree interne al perimetro del programma o comunque prossime a quest'ultimo, obbligatoriamente laddove siano previste funzioni commerciali o attività terziarie aperte al pubblico.

D'altronde, per l'attuazione del programma integrato di intervento, i soggetti attuatori e il comune sottoscrivono una apposita convenzione che prevede, tra l'altro, i reciproci diritti ed obblighi dei diversi operatori pubblici e privati, nonché i tempi, comunque non superiori a dieci anni, di realizzazione degli interventi contemplati nel predetto programma.

Laddove sia prevista la sopracitata monetizzazione, la convenzione deve contenere l'impegno del comune a impiegare tali somme esclusivamente per l'acquisizione di fabbricati o aree specificamente individuati nell'apposito piano dei servizi e destinati alla realizzazione di attrezzature e servizi pubblici, ovvero per la realizzazione diretta di opere previste nel medesimo piano.

In tale quadro generale si colloca la disposizione oggetto dei quattro quesiti proposti dall'ente locale, ossia l'art. 73 della legge regionale n. 12/2005, che recita quanto segue: *"in ciascun comune, almeno l'8% delle somme riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria è ogni anno accantonato in apposito fondo, risultante in modo specifico nel bilancio di previsione, destinato alla realizzazione delle attrezzature indicate nell'articolo 71, nonché per interventi manutentivi, di restauro e ristrutturazione edilizia, ampliamento e dotazione di impianti, ovvero all'acquisto delle aree necessarie. Tale fondo è determinato con riguardo a tutti i permessi per costruire rilasciati e alle denunce di inizio attività presentate nell'anno precedente in relazione a interventi a titolo oneroso ed è incrementato di una quota non inferiore all'8 per cento: a) del valore delle opere di urbanizzazione realizzate direttamente dai soggetti interessati a scomputo totale o parziale del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione secondaria; b) del valore delle aree cedute per la realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria; c) di ogni altro provento destinato per legge o per atto amministrativo alla realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria"*.

Sotto il profilo ricostruttivo si è precisato in giurisprudenza che l'assunzione, a carico del proprietario del terreno, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione costituisce un'obbligazione *propter rem* (Cass. Civ. II Sez. 28 agosto 2002 n. 12571).

Infine, limitatamente ai fini del presente quesito per quanto riguarda gli obblighi del soggetto attuatore, è necessario rammentare che *"il concetto di standard costituisce una categoria aperta, per cui spetta alle amministrazioni il compito di svolgere valutazioni di dettaglio riferite alle singole realtà locali"* (Tar Lombardia – Sez. Brescia, n. 1548 del 15.12.2006). In sintesi, ferma l'atipicità dell'istituto frutto dell'evoluzione dei bisogni della collettività, il c.d. standard qualitativo consiste *"nell'impegno degli attuatori a realizzare infrastrutture e servizi di interesse generale, anche a gestione privata convenzionata"* (Tar Lombardia, Sez. II, 6188/2009).

Per quanto concerne il primo interrogativo, la Sezione ritiene che gli importi imputati a titolo di standard qualitativi (cfr. art. 7, 1° comma della convenzione), a scomputo delle monetizzazioni dovute (cfr. art. 7, 2° comma della convenzione, in combinato disposto con l'art. 6 e l'art. 4) nonché a scomputo degli oneri di urbanizzazione secondaria dovuti (delibera di Giunta Comunale n. 96/2009, in combinato disposto con l'art. 5 della convenzione) rientrino nella base di calcolo dell'8% destinato agli edifici di culto.

In primo luogo, la quota parte imputata a quest'ultima voce vi rientra *de plano* ai sensi dell'art. 73 1° co. lett. a).

In ogni caso, come riferito dall'ente locale nella richiesta di parere, le tre suindicate tipologie di importi a carico del soggetto attuatore (*id est* "proventi") sono interamente destinate dalla convenzione e dai successivi atti attuativi alla realizzazione di una scuola secondaria di primo grado, espressamente qualificata (anche) dal P.I.I. quale opera di urbanizzazione secondaria. Ne deriva, come detto, la valorizzazione delle tre voci di finanziamento a carico del privato ai fini del contributo per il culto.

Ad avviso del Collegio, tale conclusione estensiva è, invece, da escludersi per le risorse destinate a finanziare la scuola poste a carico della Civica Amministrazione.

Infatti, ricollegandosi al secondo interrogativo, la Sezione ritiene che - ai fini dell'individuazione della base di computo in oggetto - rilevi la natura dell'entrata, quali proventi dell'ente locale derivanti dall'attività edilizia sotto il profilo del vincolo di destinazione ad essi impresso da fonte legale oppure derivante da atto amministrativo.

Sono, invece, escluse dall'8% le risorse acquisite *aliunde* dall'Amministrazione oppure prive del sopracitato vincolo di destinazione, ma poi allocate - in ossequio all'autonomia gestionale del Comune - per finanziare le opere di urbanizzazione secondaria sul versante della spesa (con i conseguenti atti di impegno e successive fasi dell'*iter* della spesa). Si pensi, in via esemplificativa, agli importi per il finanziamento delle suddette opere a carico dell'ente derivanti da un virtuoso attivo nella gestione corrente e dall'indebitamento (nei limiti di legge), etc ...

Il Collegio reputa che, nella categoria degli atti amministrativi idonei ad imprimere ai "proventi" il precitato vincolo di destinazione, rientrino (come nel caso oggetto del quesito) anche le varie forme di

convenzione di lottizzazione, benché frutto di consensualità e non di esercizio unilaterale della potestà.

A questo proposito è necessario muovere dalla nota problematica dell'applicabilità della disciplina generale dettata per gli accordi sostitutivi del provvedimento *ex art. 11 L. n. 241/1990* alle fattispecie già precedentemente tipizzate dal legislatore, tra cui – per l'appunto – le convenzioni di lottizzazione.

In particolare, si discute se la disciplina dettata per gli accordi dal citato articolo 11 trovi applicazione nel solo caso in cui sia comunque riconosciuto all'amministrazione il potere di scelta tra conclusione dell'accordo ed esercizio unilaterale del potere mediante il provvedimento oppure, in via estensiva, anche alle ipotesi in cui la disciplina di settore che prevede l'accordo lo configuri come strumento esclusivo di cui la P.A. può avvalersi (come nel caso dell'urbanistica contrattata o negoziata). Orbene, il prevalente orientamento giurisprudenziale estende l'art. 11 della L. n. 241/1990 anche alle fattispecie in cui l'intesa non è posta dalla legge in forma alternativa al provvedimento, ossia ai c.d. accordi necessari.

Le convenzioni di lottizzazione sono, dunque, qualificate accordi sostitutivi del provvedimento sia dal giudice del riparto sia dal plesso amministrativo (Cass. Sez. Un. 15 dicembre 2000 n. 1262; Id 7 febbraio 2002, n. 1763; Id 7 gennaio 2005, n. 732; Cons. Stato V Sez. 15 settembre 2003; Cons. Stato IV Sez. 31 gennaio 2005, n. 222; Tar Puglia Bari, sez. II, 17 febbraio 2005, n. 592; Tar Piemonte, sez. I, 13 marzo 2006, n. 1249; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 11 ottobre 2005, n. 1591).

Sussunto l'istituto nell'archetipo generale dell'art. 11 L. n. 241/1990, il momento successivo nella valutazione esegetica attiene alla natura giuridica di questi ultimi, sempre al fine di vagliarne la riconducibilità nell'art. 73 1° comma lettera c) quali "*atti amministrativi di destinazione dei proventi*".

In estrema sintesi, trattandosi di tematica che meriterebbe in altra sede ben più diffusa dissertazione, nella giurisprudenza amministrativa prevale la ricostruzione degli accordi sostitutivi in termini pubblicistici: tra i numerosi argomenti addotti nel dibattito il Collegio ritiene di valorizzare il dato normativo secondo cui gli accordi sostitutivi sono assoggettati ai medesimi controlli previsti per il provvedimento amministrativo nonché l'espressa previsione della giurisdizione esclusiva

del Giudice Amministrativo che sembra connotare l'accordo in termini provvedimentali.

A questo proposito, si è precisato che la convenzione di lottizzazione conclusa dalla P.A. con il privato interessato al rilascio di una concessione edilizia (oggi permesso per costruire) non assume valenza privatistica ed autonoma rispetto all'atto autoritativo di concessione, ma si inserisce nel procedimento amministrativo finalizzato al rilascio di essa, essendo imposto dalla P.A. come momento necessario di tale procedimento e condizionando l'adozione del provvedimento (Cass. Sez. Un. 7 febbraio 2002 n. 1763), *sub specie* di negozio accessivo del piano di lottizzazione già approvato (Tar Puglia Bari Sez. III. 8 febbraio 2006, n. 399). L'emersione del momento pubblicistico sembra confermato anche dall'orientamento secondo cui la stipula della convenzione costituisce attuazione dell'indirizzo politico e amministrativo espresso dall'organo politico (Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 20 marzo 2006, n. 616).

Per quanto concerne il terzo interrogativo, afferente la cessione di aree al Comune nell'ambito di piani attuativi e destinate a zone F, il Collegio si limita a richiamare il tenore letterale dell'art. 73 comma 1 lettera b), secondo cui l'accantonamento dell'8% presuppone la cessione di aree per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria ed è calcolato sul relativo valore.

A questo proposito, la giurisprudenza della Sezione ha già chiarito la *"diversa funzione assolta dalle opere di urbanizzazione primaria e secondaria: le une rendono effettivamente edificabile l'area su cui sorgerà l'intervento edilizio, dotandola dei manufatti e dei servizi indispensabili per l'agibilità e la fruibilità di un fabbricato secondo la propria destinazione d'uso; le altre concernono la comunità urbanizzata nel suo complesso per arricchirla di strutture e servizi che servono a scopi generali (asili, parchi, biblioteche, impianti sportivi, etc...) e non attengono in modo specifico all'intervento edilizio, bensì alla generalità degli abitanti di un dato comprensorio. Dalla diversità di funzione ne deriva l'infungibilità fra le due categorie di opere, tant'è che la classificazione nell'ambito di ciascuna delle categorie è stata compiuta dal legislatore senza possibilità di deroga per l'interprete"* (delibera n. 66/pareri/2008, in data 15 settembre 2008).

Il quarto dubbio interpretativo, come richiamato in premessa, attiene alla necessità di considerare nel calcolo dell'8% anche quanto riscosso dal Comune a titolo di monetizzazione di aree.

Per evidenti ragioni di chiarezza ricostruttiva, il Collegio ritiene opportuno enucleare brevemente gli aspetti pregnanti di quest'ultimo istituto. Come ricordato dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo Tar Brescia n. 3596/2009), ai sensi dell'art. 1 D.M. 1444/1968 le norme sugli standard edilizi ed urbanistici contenute nel decreto si applicano ai nuovi piani regolatori generali e relativi piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate. Da tale norma si desume il principio che, di norma, le aree a servizi pubblici debbono essere collocate entro il perimetro del piano attuativo.

Tuttavia, come accennato in premessa, la legge prevede alcuni significativi temperamenti di tale principio.

In primo luogo l'art. 28 della L. 1150/1942 introduce la facoltà della cessione soltanto parziale delle aree standard. La norma, infatti, stabilisce l'obbligo di cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate dall'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria esclusivamente in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni. Ne consegue che la legge statale prevede l'osservanza dei requisiti di proporzione di spazi pubblici di cui ai detti standard nell'ambito della lottizzazione soltanto per una parte delle aree necessarie alle opere di urbanizzazione. Gli altri spazi possono essere individuati all'esterno del lotto.

In secondo luogo, la legge statale ha introdotto la possibilità di sostituire l'obbligo di cessione delle aree con quello del versamento del contributo di urbanizzazione, consentendo di giungere a piani di lottizzazione coordinati con il contesto urbanistico generale anche indipendentemente dalla stretta osservanza degli standard edilizi ed urbanistici interni. Da questo complesso normativo si desume chiaramente, con riferimento alle opere di urbanizzazione secondaria, che è solo a livello dello strumento generale, con riferimento alle singole zone, e non a livello del singolo piano di lottizzazione che il corretto rapporto tra abitanti e dotazioni pubbliche previsto dal D.M 1444/1968 (o dalle leggi regionali) è vincolante. Questo sistema è stato confermato dalla L.R. urbanistica della Lombardia che, all'art. 46, prevede sia la cessione parziale delle aree destinate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione (almeno) secondaria, sia la corresponsione di una somma di denaro in caso di mancata cessione di aree.

D'altrocanto, si è segnalato in giurisprudenza (Tar Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 14 gennaio 2009, n. 3) che l'esigenza di accompagnare ogni edificazione con le necessarie opere di urbanizzazione costituisce una condizione fondamentale per la corretta trasformazione del territorio, onde la materiale impossibilità o difficoltà di reperire "in loco" le aree a tale scopo destinate non fa sorgere il diritto alla monetizzazione, ma impone piuttosto all'Amministrazione di esaminare sotto il profilo urbanistico la richiesta di conversione di detto obbligo nel versamento di una somma di denaro. Nel far ciò, in particolare, l'Amministrazione deve considerare che la "monetizzazione" è un istituto in ogni caso preordinato al migliore e più ordinato assetto del territorio, non anche uno strumento per conseguire finalità estranee alla disciplina urbanistica (quali la tutela di interessi privati o il reperimento di risorse volte unicamente a far cassa). Per l'effetto, se ne deve ritenere possibile l'impiego solo quando emerga che la pura e semplice applicazione degli «standard» previsti non darebbe effettivamente luogo alla realizzazione di dotazioni territoriali in concreto utili alle esigenze urbanistiche dell'insediamento e si presenti, allora, conveniente destinare le corrispondenti risorse all'esecuzione delle opere di urbanizzazione in altra parte del territorio comunale.

Orbene, contrariamente a quanto indicato, seppur in via esemplificativa, nella parte narrativa del quesito, la Sezione ha già precisato in passato che *"nell'assunzione della decisione di destinare i proventi derivanti dalla monetizzazione "dello standard qualitativo" di un Programma integrato di intervento per la realizzazione dell'ampliamento, ristrutturazione e messa a norma dell'edificio che ospita la locale scuola dell'infanzia, il Comune deve tenere in conto la distinzione fra oneri connessi alle operazioni di urbanizzazione primaria e quelli da destinare ad opere di urbanizzazione secondaria e solamente la quota parte riferita a queste ultime potrà essere utilizzata a questo scopo"* (delibera n. 24/2009).

In altri termini, la quota parte, riferita alla destinazione ad opere di urbanizzazione secondaria, dei proventi derivanti dalla monetizzazione di aree in sede di convenzioni attuative pare rientrare – per evidenti ragioni di coerenza sistematica e di esegesi teleologica del dato legale – nell'ambito del computo dei contributi per gli edifici di culto. Essa, infatti, costituisce il *tantundem* della quota parte della destinazione dell'area ad opere di urbanizzazione secondaria. In questo senso depone anche il tenore letterale della norma in oggetto, secondo cui rileva ai fini del

contributo il “*valore*” delle aree cedute per la realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria; orbene, non vi è chi non veda come la “monetizzazione” delle aree configuri, per definizione, la quantificazione del relativo “valore”.

\* \* \* \*

In conclusione, richiamando l'ordine progressivo dei quesiti proposti, ad avviso della Sezione trovano applicazione i seguenti postulati relativi alla base di computo dell'8% ex art. 73 L. n. 12/2005:

- vi sono ricompresi i proventi destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria sulla scorta del P.I.I. e dei relativi atti attuativi, ossia - nel caso di specie - la quota parte del costo di realizzazione della scuola imputato al lottizzante a titolo di *standards* qualitativi, a scomputo di monetizzazioni dovute nonché a scomputo degli oneri di urbanizzazione;
- in linea di principio, nel caso di specie, l'importo da assoggettarsi all'8% per le opere di culto deve essere riferito ai proventi acquisiti dal Comune, derivanti dall'attività edilizia, ed aventi vincolo di destinazione ad opere di urbanizzazione secondaria. Sono, invece, escluse dall'8% le risorse acquisite dall'Amministrazione senza vincolo di destinazione e allocate per finanziare le opere di urbanizzazione secondaria - in ossequio alla propria autonomia gestionale - sul versante della spesa, quali in via esemplificativa gli importi a proprio carico derivanti da un virtuoso attivo nella gestione corrente, dall'indebitamento (nei limiti di legge), etc.;
- il valore delle aree cedute all'ente locale nell'ambito di piani attuativi rientra nel computo dell'8% laddove il trasferimento avvenga per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria;
- le somme riscosse a titolo di monetizzazione di aree rientrano nella base di computo dei contributi per gli edifici di culto, per la quota parte riferita alle opere di urbanizzazione secondaria; tali importi costituiscono il corrispondente *tantundem* di quest'ultima ossia, per definizione, la quantificazione del relativo “valore”.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato estensore  
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 29 aprile 2010

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)