**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

## Delibera n. 40/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 19 maggio 2010 composta dai Magistrati:

| | |
|---|---|
| Dott. Gianfranco BATTELLI | Presidente |
| Dott. Salvatore CORRADO | Consigliere |
| Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA | Primo Referendario |
| Dott. Walter BERRUTI | Referendario relatore |
| Dott.sa Alessandra OLESSINA | Referendario |

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 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, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 - 3 luglio 2009 avente ad oggetto le modifiche degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle sezioni Regionali di controllo;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Andezeno n. 1689 del 6 aprile 2010, protocollata in arrivo il 7 aprile successivo, recante quesiti in materia di scomputo degli oneri di urbanizzazione;

Vista l'Ordinanza n. 18/2010 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Andezeno, con nota a firma del proprio sindaco, ha formulato una richiesta di parere con cui chiede se sia legittimo lo scomputo indifferenziato degli oneri di urbanizzazione, si riferiscano questi ad opere di urbanizzazione primaria o secondaria, e quindi la fungibilità e la compensazione fra le due specie di oneri. In particolare al Comune interessa sapere se gli oneri per opere di urbanizzazione secondaria potrebbero essere assolti mediante la realizzazione a scomputo di opere di urbanizzazione primaria.

MOTIVAZIONI

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge 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 deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato 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.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame è stata sottoscritta dal sindaco del Comune di Andezeno. Pertanto è ammissibile sotto il profilo soggettivo.

2. I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, deve ritenersi riferito alla "*attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*".

Si evidenzia inoltre che, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta gestione dell'Ente.

La richiesta all'esame di questa Sezione contiene quesiti di carattere generale aventi ad oggetto l'interpretazione di norme relative alla acquisizione di entrate dell'ente pubblico, quali quelle provenienti dagli interventi edilizi. E' pertanto ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. Nel merito. Per quanto interessa la richiesta di parere, occorre prendere le mosse dall'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (recante il Testo unico in

materia edilizia) a mente del quale il rilascio del premesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione (comma 1). A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, il quale le acquisisce al proprio patrimonio indisponibile (comma 2). La norma distingue gli oneri di urbanizzazione primaria da quelli di urbanizzazione secondaria, elencando i rispettivi interventi (appartengono alla prima categoria: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, ecc., mentre alla seconda: asili nido, scuole, mercati di quartiere, chiese, ecc.) (commi 7, 7bis, 8). Vengono anche indicati i criteri secondo cui i comuni stabiliscono e aggiornano l'incidenza dei suddetti oneri (commi 4, 5, 6).

Essendo il governo del territorio materia di legislazione concorrente (art. 117, comma 3 Cost.) va considerata la legislazione regionale in materia.

La legge della Regione Piemonte del 5 dicembre 1977 n. 56 e s.m.i. sulla tutela ed uso del suolo all'art. 49 dispone che:

- la concessione è subordinata alla corresponsione di un contributo commisurato, tra l'altro, all'incidenza delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria (comma 1);
- la concessione, in casi di particolare complessità degli interventi previsti, e che richiedano opere infrastrutturali eccedenti al semplice allacciamento ai pubblici servizi o il coordinamento tra operatori pubblici e privati per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, può essere subordinata alla stipulazione di una convenzione, o di un atto d'impegno unilaterale da parte

del richiedente, che disciplini modalità, requisiti e tempi di realizzazione degli interventi (comma 5);

- la convenzione-tipo, predisposta dalla giunta regionale e alla quale dovranno uniformarsi le convenzioni comunali e gli atti d'impegno unilaterale sostitutivi della convenzione, deve prevedere, tra l'altro, la descrizione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria per cui è previsto l'impegno alla diretta esecuzione da parte del proprietario, con le relative garanzie finanziarie, nonché la determinazione del contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria, dedotta la eventuale aliquota corrispondente alle opere di cui sopra (comma 7).

Anche la legge regionale elenca partitamente le tipologie di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (art. 51), nonché i criteri per fissare il contributo di costruzione (art. 52), precisando, tra l'altro, che per la valutazione dei costi-base delle opere di urbanizzazione e' da assumere prioritariamente il metodo della stima analitica diretta, ricavata, per ogni singolo comune, dalle previsioni degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e dei programmi di attuazione, mediante computi metrici estimativi eseguiti sull'insieme dei progetti di massima delle opere effettivamente occorrenti per soddisfare i fabbisogni pregressi e previsti, e che nell'applicazione dei coefficienti riduttivi dei costi-base, là dove applicabili, i comuni dovranno, in ogni caso, verificare che il contributo complessivo, richiesto per le opere di urbanizzazione primaria, secondaria e indotta, per singoli edifici da costruire in aree di espansione, non scenda al di sotto del valore effettivo pro quota del costo delle opere di urbanizzazione primaria pertinente a ciascuno di essi, al fine di garantire per queste opere

l'equivalenza tra monetizzazione ed esecuzione diretta da parte del concessionario.

Dall'insieme delle disposizioni emerge dunque come le opere di urbanizzazione primaria e secondaria siano considerate separatamente dal legislatore, statale e regionale, in ragione della loro diversa funzione e che preoccupazione di questo sia stata, non tanto, o non solo, attribuire un'entrata ai comuni, bensì assicurare l'esecuzione delle opere, direttamente - a scomputo - ovvero mediante la corresponsione del relativo costo. L'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria (ovvero la prevista attuazione delle stesse), va sottolineato, costituisce condizione cui è subordinato il rilascio del permesso di costruire (art. 12, comma 2 D.P.R. n. 380/2001). La specificità della previsione porta ad escludere che tale presupposto possa essere soddisfatto altrimenti, mediante la realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria di valore corrispondente. Analogamente è da dirsi per il caso, speculare, prospettato dal Comune: se gli oneri per opere di urbanizzazione secondaria possano essere assolti mediante la realizzazione a scomputo di opere di urbanizzazione primaria. Da quanto sopra emerge, infatti, che si tratta di due categorie non omogenee di opere pubbliche da realizzare a vantaggio della collettività situata sul territorio oggetto di trasformazione urbanistica e, come tali, non interscambiabili e fungibili tra loro.

Sulla questione si è espressa conformemente la Sezione Lombardia di questa Corte (parere n. 66 del 15 settembre 2008), evidenziando, in particolare, come la *ratio* delle norme sugli oneri in discorso vada rinvenuta nel preminente interesse pubblico a che l'amministrazione comunale usufruisca

delle opere di urbanizzazione, in ragione della loro diversa funzione: di rendere effettivamente edificabile l'area su cui sorgerà l'intervento edilizio, dotandola dei manufatti e dei servizi indispensabili per l'agibilità e la fruibilità del fabbricato secondo la destinazione d'uso, quanto a quelle della prima categoria, di arricchire la comunità urbanizzata nel suo complesso di strutture e servizi a fini generali (asili, parchi, biblioteche, impianti sportivi ecc.), quanto a quelle della seconda.

In conclusione al quesito posto dal Comune deve darsi risposta negativa, non essendo fungibili tra loro le citate categorie - primaria e secondaria - di oneri di urbanizzazione.

P.Q.M.

Nelle estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 19 maggio 2010.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 20 maggio 2010
Il Dirigente
F.to Dott. Gregorio VALENTINI