



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA
DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA REGIONALE UNITARIA COMUNITARIA
IL DIRETTORE GENERALE

Roma, 16 APR. 2009

Prot. 0005990

All'Autorità di gestione
POR CReO e Fesr
c.a. dott. Albino Caporale
Via di Novoli n. 26
50127 FIRENZE
albino.caporale@regione.toscana.it

OGGETTO: Rif. nota Prot. AOO-GRT/49130/F.45.20.10 del 19 febbraio 2009
Richiesta parere su ammissibilità oneri di urbanizzazione

Con la nota in riferimento codesta Autorità di Gestione "... chiede un parere in merito alla natura delle spese relative alle opere di urbanizzazione con particolare riferimento alla possibilità di considerarle "spesa pubblica" e in quanto tale rendicontabile nell'ambito del POR CReO Fesr 2007-2013."

Dopo avere esposto alcune considerazioni sulla realizzazione delle opere di urbanizzazione codesta A.d.G. conclude la nota riformulando il quesito nel modo seguente: "Alla luce di quanto sopra esposto, si chiede agli uffici in indirizzo un parere circa la possibilità di consentire alle Amministrazioni comunali di utilizzare, come giustificativo della propria "spesa pubblica", ai fini della rendicontazione per i finanziamenti del POR, le fatturazioni intestate al privato (titolare del permesso di costruire) relative alla realizzazione delle opere di urbanizzazione individuate con convenzione urbanistica sottoscritta tra il Comune e il privato, in forza della quale il Comune rinuncia a pretendere dal privato il pagamento dell'importo dovuto a titolo di contributo in cambio della realizzazione delle opere stesse."

Al quesito così posto e riformulato dall'A.d.G., non si può che dare risposta negativa.

Infatti, non c'è dubbio che nella specifica ipotesi delle spese per la realizzazione delle opere di urbanizzazione direttamente sostenute dai privati, ad essi fatturate (correttamente, peraltro), non si può in alcun modo ravvisare una spesa pubblica dell'Amministrazione locale. Ovviamente, in questo caso, non vi sono, né vi possono essere, voci di bilancio che registrino spese mai sostenute dal Comune.

Ciò premesso ed inquadrata quindi la fattispecie, va verificato se la normativa comunitaria (il riferimento è al periodo di programmazione in corso, 2007-2013) consenta il riconoscimento a favore di un Comune delle spese per opere pubbliche nel caso in cui il relativo onere sia stato sostenuto dal privato titolato (contraente di una convenzione urbanistica con permesso di costruire).

Secondo l'art. 2 - Definizioni, n. 5 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA

DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA REGIONALE UNITARIA COMUNITARIA

IL DIRETTORE GENERALE

regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, (detto più avanti "Regolamento generale") per «spesa pubblica» si intende: *“qualsiasi contributo pubblico al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio dello Stato, degli enti pubblici territoriali, delle Comunità europee nell'ambito dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione e ogni spesa assimilabile. È considerato spesa assimilabile ad una spesa pubblica qualsiasi contributo al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio di organismi di diritto pubblico o di associazioni di uno o più enti pubblici territoriali o di organismi di diritto pubblico ai sensi della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”*

E' evidente, quindi, che nel caso di opere realizzate a cura e spese dei privati non ci si trova di fronte ad una «spesa pubblica» nel senso espresso dal Regolamento generale, in quanto il finanziamento non proviene dal bilancio dell'Ente locale.

La ragione del quesito posto da codesta A.d.G. nasce dalla seguente considerazione, sulla quale si è espressa l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Determinazione 2 aprile 2008 su una considerazione (e che è poi quella alla base della formulazione iniziale della richiesta di parere): *“In tutti i casi in cui le opere di urbanizzazione sono realizzate dal privato a scampo degli oneri di urbanizzazione, il rapporto che lega il privato al Comune, è basato su uno “scambio di prestazioni” a seguito del quale l'Amministrazione comunale accettando la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione, rinuncia a pretendere il pagamento dell'importo dovuto a titolo di contributo, e il titolare della concessione edilizia o del piano di lottizzazione, attraverso la realizzazione diretta delle opere, estingue un debito di pari valore vantato dal Comune a fronte del rilascio della concessione edilizia”.*

In proposito, preliminarmente si osserva che qualsiasi valutazione giuridica basata sulla normativa interna non può comportare una disapplicazione delle norme comunitarie. Infatti, se la disciplina comunitaria stabilisce con estrema chiarezza che le *“spese sostenute dai beneficiari sono giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente”* (art. 78 del Regolamento Generale) non può che riferirsi a fatture emesse nei confronti del beneficiario quale soggetto effettivamente onerato della spesa. Il documento contabile (o la fattura) non è qualsiasi documento che abbia ad oggetto l'attività o il bene cofinanziato ma deve anche dimostrare l'avvenuto esborso da parte del beneficiario stesso. Pertanto, qualsiasi riferimento alla normativa interna che non sia coerente con le prescrizioni comunitarie è assolutamente irrilevante.

Quanto alla natura delle spese relative alle opere di urbanizzazione si osserva quanto segue. La questione del vincolo di destinazione dei contributi per gli oneri di urbanizzazione, soprattutto dopo l'introduzione del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, non si pone più come in passato. Infatti, la novità introdotta dal D.P.R. n. 380/2001 consiste nel procedimento per la riscossione dei contributi di costruzione. L'articolo 136, comma 2 lettera c), ha abrogato l'articolo 12 della legge n. 10/1977, eliminando il conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune, dove affluivano i proventi delle concessioni edilizie, e il vincolo di destinazione a determinate spese di quei proventi.



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA
DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA REGIONALE UNITARIA COMUNITARIA
IL DIRETTORE GENERALE

I contributi di costruzione sono, pertanto, riscossi come le altre entrate comunali e i relativi introiti non hanno più alcun vincolo di destinazione.” (Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 1/pareri/2004).

Tale impostazione configura i contributi per l’edificazione quali oneri aventi natura meramente tributaria, senza vincolo di destinazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione. Tuttavia, pur in presenza di un mutamento legislativo - valutato da alcuni interpreti come decisivo per lasciare piena libertà ai Comuni di impiegare queste risorse - vi sono numerosi elementi che fanno ritenere che le somme rinvenienti dai contributi di costruzione devono, comunque, essere appostate nel bilancio comunale in modo da essere finalizzate, tendenzialmente, all’esecuzione delle opere di urbanizzazione (ovviamente, quando non realizzate a scomputo).

In particolare, dopo il 2004, interventi legislativi e successive circolari del Ministero dell’Interno hanno messo in serio dubbio la libera disponibilità di tali contributi. Il comma 713 dell’art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) autorizzava, anche per l’anno 2007, l’utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal DPR 6 giugno 2001, n. 380, 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. Già precedentemente, con il comma 43 dell’art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005), il legislatore aveva autorizzato, in via straordinaria, l’utilizzo di tali proventi per il finanziamento di spese correnti, entro il limite del 75 per cento per l’anno 2005 e del 50 per cento per l’anno 2006, smentendo gli orientamenti interpretativi che attribuivano la natura tributaria a tali entrate da destinare indistintamente alla copertura delle spese, secondo il principio dell’unità del bilancio. Anche per gli anni 2008, 2009 e 2010, l’art. 2, comma 8, legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che *“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, possono 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.”*

Ulteriori considerazioni giuridiche portano a ritenere che i contributi per i permessi di costruire non siano slegati dalle spese per la realizzazione delle opere di urbanizzazione. L’art. 16, DPR 380/2001, è chiarissimo, in tutti i suoi commi, nel collegare il contributo al rilascio del permesso di costruire, secondo correlazioni specifiche relative all’incidenza degli oneri di urbanizzazione. E ancora, lo scomputo totale o parziale della quota dovuta, a fronte della realizzazione delle opere pone l’evidente equivalenza delle due prestazioni, il che non appare coerente con la pretesa natura tributaria del contributo in danaro.

Riassumendo, ad avviso della scrivente Direzione, pur non essendo la legislazione nazionale improntata alla massima chiarezza e coerenza, appare evidente che i Comuni, avendo una certa autonomia nel destinare le risorse acquisite con i permessi di costruire (almeno fino al 2010), possono, coerentemente con le previsioni di bilancio e nei limiti di quota in esso previsti, qualificare come “spesa pubblica” a proprio carico le opere di



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA
DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA REGIONALE UNITARIA COMUNITARIA
IL DIRETTORE GENERALE

urbanizzazione ma solo ove tale spesa sia sostenuta direttamente dai Comuni stessi e non dai privati.

Sabina De Luca