

## LA DESTINAZIONE DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

### Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 15/2019)<sup>1</sup> (ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)

#### Premessa generale:

Gli oneri di urbanizzazione (definizione impropria, meglio parlare di contributo di costruzione) nascono con la Legge n. 10 del 28.01.1977 che, all'art. 12, ne individuava le possibili destinazioni sul bilancio comunale. Queste risorse potevano essere destinate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di attuazione degli strumenti urbanistici generali, nonché, nel limite massimo del 30 per cento, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale. La norma veniva abrogata nei primi anni duemila dal Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 380/2001). Fino a tutto il 2017 le leggi finanziarie, di stabilità e di bilancio che si sono succedute negli anni seguenti hanno sempre dato, sebbene con lievi differenze, la facoltà di destinare tali entrate al finanziamento di spese di parte corrente. Da ultimo la legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016, art. 1, comma 460) ha introdotto a partire dal 2018 un vincolo esclusivo per la loro destinazione senza prevedere alcun limite temporale. Infine il collegato fiscale alla manovra 2018 (d.l. n. 148 del 16.10.2017, art. 1-bis, come introdotto dalla legge di conversione n. 172 del 04.12.2017) ha integrato detta norma con l'aggiunta di un ulteriore possibile vincolo di destinazione.

La destinazione dei proventi derivanti dal contributo di costruzione (U1 - U2 - D+S - QCC - CS) è dunque fissata per legge, in modo specifico, solo per il "Contributo Straordinario" (CS):

Il Testo Unico per l'Edilizia, D.P.R. n. 380/2001, all'Art. 16, comma 4, lett. d-ter) infatti, recita: (il CS è) «vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche».

Per le restanti componenti del CdC (U1 - U2 - QCC - D+S) invece, i principi generali dell'Ordinamento affermano inequivocabilmente il divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale.

L'utilizzazione di entrate in conto capitale per finanziamento di spese correnti, in deroga al principio sopra richiamato, può essere autorizzata solo da specifiche disposizioni di legge quali sono state quelle che, nell'ultimo decennio, hanno riguardato proprio i proventi derivanti dal Contributo di Costruzione.

Nel quadro infatti del vigente ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, si rinviene il principio generale di divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale, giustificato

<sup>1</sup> La presente Disposizione Tecnico Organizzativa riveste carattere regolamentare.  
Settore Sviluppo Urbano – Sportello Unico per l'Edilizia

anche dall'esigenza d'assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio ex art. 162, comma 6, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

### **La recente evoluzione legislativa statale relativa all'utilizzazione dell'entrate in oggetto:**

Il vincolo di destinazione degli oneri di urbanizzazione (o meglio del contributo di costruzione) è cessato con l'entrata in vigore del testo unico sull'edilizia (D.P.R. n. 380/2001), che ha abrogato l'articolo 12 della Legge n. 10/1977.

In seguito, la legge finanziaria per il 2008 ha autorizzato i comuni a impiegare fino al 50 per cento di quegli introiti per finanziare la spesa corrente e un altro 25 per cento per la manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Così è stato fino a tutto il 2015, per il 2016 e il 2017, la L. n. 208/2015, ha dato ai Comuni la possibilità di elevare la percentuale fino al 100 per cento (includendo, tra quelle finanziabili, anche le spese per la progettazione delle opere pubbliche), potendo, ovviamente, continuare a decidere di destinare il 50 per cento alla spesa corrente.

L'art. 1, comma 737, della legge 28.12.2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) dispone infatti che *“per gli anni 2016 e 2017, 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 06.06.2001, n. 380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico, possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche”*.

L'art. 1, comma 460, della legge 11.12.2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017, così come modificato dall'art. 1-bis, comma 1, del Decreto Legge n. 148/2017), dispone viceversa che *“a decorrere dal 01.01.2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 06.06.2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano e a spese di progettazione per opere pubbliche”*<sup>2</sup>.

Negli anni 2016 e 2017, quindi, tali proventi (tutti i proventi di tutte le componenti del contributo di costruzione) potevano essere destinati totalmente al finanziamento delle spese correnti elencate dalla legge di stabilità per il 2016, in deroga al principio di generica destinazione a spese di investimento.

A decorrere dal 01.01.2018, viceversa, le entrate derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni devono essere destinate esclusivamente agli specifici utilizzi, attinenti prevalentemente a spese in conto capitale, indicati dal comma 460, così come modificato nel 2017 e quindi, in particolare:

1. alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
2. al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate;
3. a interventi di riuso e di rigenerazione;

---

<sup>2</sup> L'ultima destinazione del precedente elenco è stata inserita dal D.L. 148/2017 (convertito dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172). Pertanto gli oneri devono essere utilizzati solo per le finalità indicate dal comma 460.

Si ricorda che tra le opere di urbanizzazione primaria rientrano: strade e parcheggi, acquedotti, fognature e depurazione, rete elettrica, rete gas, rete telefonica, pubblica illuminazione, verde attrezzato, cimiteri. Mentre tra quelle di urbanizzazione secondaria rientrano: asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici religiosi, impianti sportivi e di quartiere, centri sociali, attrezzature culturali e sanitarie, aree verdi di quartiere.

4. a interventi di demolizione di costruzioni abusive;
5. all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico;
6. a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico;
7. a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano;
8. a spese di progettazione per opere pubbliche.

Non sono più finanziabili con il contributo di costruzione le spese per la manutenzione ordinaria del patrimonio comunale. Voce questa che comprendeva sia il patrimonio immobiliare che quello mobiliare (automezzi, arredi, attrezzature informatiche, ecc.). Un'osservazione: nell'elenco delle spese finanziabili non compaiono le classiche "restituzioni di oneri" che storicamente gli enti locali finanziavano con le medesime entrate collocandole al titolo secondo dei propri bilanci. Questa scelta aveva una sua logica lampante: si restituivano esattamente gli stessi oneri che si erano incassati. Si tratta di una dimenticanza del Legislatore? Probabilmente sì. In ogni caso a partire dal 2018 tali spese devono essere correttamente finanziate con altre tipologie di entrata.

L'art. 1, comma 460, della legge 11.12.2016 n. 232, per le entrate derivanti dai titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 06.06.2001, n. 380, individua un insieme di possibili destinazioni, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità dell'ente. La dottrina ritiene pertanto che tale elenco, previsto dalla legge, non rappresenti un vincolo di destinazione specifico ma una generica destinazione ad una categoria di spese e pertanto non esiste nessun vincolo di cassa da rispettare.

Inoltre l'articolo 1, comma 461, della legge 232/2016 abroga, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2018, l'articolo 2, comma 8 della legge 244/2007 che permetteva per i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni in materia edilizia la possibilità di: «*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*».

Il Legislatore, quindi, differentemente da quanto avvenuto con riferimento e limitatamente all'utilizzo nel 2016 e nel 2017, ha ritenuto di privilegiare nel 2018 e per gli anni successivi, un utilizzo prevalente per spese in conto capitale delle entrate da oneri di urbanizzazione. E nel disciplinare tale principio ha specificato che tale destinazione debba avvenire "senza vincoli temporali".

In altri termini i proventi da "contributo di costruzione" cessano di essere entrate con destinazione generica a spese di investimento per divenire entrate vincolate alle determinate categorie di spese ivi comprese le spese correnti, limitatamente agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria" (Corte Conti, Sezione Controllo Lombardia, deliberazione n. 81/2017/PAR).

La disciplina vigente dal 2018 consente ancora la destinazione del contributo di costruzione al finanziamento di spese correnti ma solo limitatamente a voci di spesa ben definite. Si tratta in pratica di due voci di spesa:

- 1) spese di manutenzione ordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- 2) spese di progettazione delle opere pubbliche;

qualora allocate al titolo primo del bilancio. Data la prassi da tempo consolidata di far "quadrare" la parte corrente dei bilanci comunali anche grazie al concorso di queste entrate è doveroso avere ben chiaro quali siano, in concreto, queste spese correnti. Ciò anche in considerazione dell'attenzione della Corte dei Conti sul rispetto dei vincoli di utilizzo delle entrate con destinazione vincolata. Non di meno, anche gli organi di revisione degli enti locali, nei propri pareri ai bilanci di previsione e ai rendiconti, puntualmente chiedono conto della corretta destinazione di tali tipologie di entrata.

E' stato reintrodotta quindi, dal 01.01.2018, un vincolo di destinazione dell'entrata. Il ripristino del vincolo è diretta conseguenza dell'obbligo di finalizzarla a una circoscritta tipologia di spese che contempla, tra gli altri, la realizzazione e manutenzione delle urbanizzazioni primarie (strade, fogne,

illuminazione pubblica, rete di distribuzione energia elettrica e gas, aree per parcheggio, aree per verde attrezzato) e secondarie (asili e scuole materne, elementari, medie inferiori, istituti superiori, consultori, centri sanitari, edifici comunali, edifici per il culto, aree di verde attrezzato di quartiere).

Dal 2018, quindi, gli oneri (o meglio l'intero contributo di costruzione) hanno cessato di essere una entrata genericamente destinata a investimenti, per tornare a essere un'entrata vincolata per legge, con tutte le conseguenze del caso. I Comuni, infatti, non sono più liberi di impiegare tali risorse per qualsiasi spesa del titolo II o III, ma devono dimostrarne l'utilizzo specifico per le casistiche previste dalla norma. L'aspetto interessante, tuttavia, è che il legislatore ha autorizzato in via permanente l'utilizzo del contributo non solo per la manutenzione straordinaria di queste opere, ma anche per la loro manutenzione ordinaria, allocata tra le spese correnti, facilitando in questo modo la chiusura dei bilanci.

L'iscrizione in bilancio: Per quanto riguarda la contabilità economico-patrimoniale, la parte di oneri che finanzia la spesa corrente deve essere iscritta tra i proventi ed oneri straordinari del conto economico, mentre quella che finanzia le spese di investimento è iscrivibile nella riserva «*permessi da costruire*» del patrimonio netto. Quest'ultima regola, introdotta nel punto 6.3 principio contabile allegato n. 4/3 al D.lg.s n. 118/2011, però, potrebbe subire dei cambiamenti in futuro.

Il nuovo quadro normativo non modifica in alcun modo la collocazione in bilancio di queste entrate. Esse continuano a trovare allocazione al titolo IV (Entrate in conto capitale) - tipologia 500 (Altre entrate in conto capitale) del bilancio. Nell'allegato 9 al bilancio di previsione 2018-2020 e seguenti esse continuano ad essere rappresentate alla voce I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili, nella misura in cui esse vengono destinate al finanziamento di queste ultime spese. La vera novità riguarda il loro contributo alla determinazione del risultato di amministrazione e alla determinazione del saldo di cassa vincolata. A partire dal rendiconto dell'esercizio 2018 le somme accertate e non destinate in corso d'anno alle tipologie di spesa previste dal comma 460 sopra elencate, non concorrono più alla determinazione dell'avanzo genericamente destinato al finanziamento di spese di investimento, come avveniva fino a tutto il 2017. Al contrario, esse confluiranno tra i fondi vincolati del relativo risultato di esercizio. In tale senso è molto chiaro l'art. 187, comma 1 del TUEL che afferma che "(...) *I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese (...)*". L'avanzo vincolato che ne consegue dovrà necessariamente essere destinato al finanziamento delle medesime tipologie di spesa elencate dal comma 460. E ancora: il successivo comma 3-ter afferma che "*costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio: a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa; (...)*".

Un esempio numerico può essere d'aiuto. Si ipotizzi che al termine dell'esercizio si abbia la seguente situazione:

Entrate da oneri di urbanizzazione (tit.4)	100	Manutenzione ordinaria strade (tit.1)	40
		Manutenzione ordinaria rete fognaria (tit.1)	30
		Manut. straordinaria Palestra (tit.2)	20
<b>TOTALE ACCERTATO</b>	<b>100</b>	<b>TOTALE IMPEGNATO</b>	<b>90</b>

A consuntivo l'eccedenza dell'accertato (100) sull'impegnato (90) è pari a 10. Tale somma confluirà nel risultato di amministrazione fra i "*fondi vincolati*". Potrà essere nuovamente applicata al bilancio dell'esercizio successivo per il finanziamento delle sole tipologie di spesa previste dall'art. 1, comma 460 della L. 232/2016. Ciò potrà accadere dopo l'approvazione del relativo rendiconto di esercizio ovvero anche prima sulla base di un preconsuntivo approvato entro il 31 gennaio ai sensi dei commi 3 e seguenti dell'art. 187 del TUEL. La natura di avanzo vincolato che ne deriva ha come indubbio vantaggio quello di poter essere applicato e pertanto "*speso*" prima di pervenire all'approvazione del

rendiconto, previa determinazione dell'avanzo presunto nei termini previsti dal comma 3-quater. In questo modo si potrebbe anticipare di oltre tre mesi l'effettivo utilizzo di queste risorse. Infine, a fronte di un eventuale disavanzo di amministrazione, tali entrate non potranno essere utilizzate ai fini del rientro proprio per la loro natura di entrate aventi uno specifico vincolo di destinazione (art. 188, comma 1 del TUEL).

Non dovrà verificarsi il caso contrario, ovvero il caso in cui le entrate da contributo di costruzione accertate a consuntivo siano inferiori alle correlate spese impegnate al 31/12. Se così fosse, vorrebbe dire che l'eccedenza di spesa è finanziata da altre e generiche entrate di bilancio. Ciò non rappresenta un problema se si tratta di spese di parte corrente, a condizione che vi siano altre minori spese correnti o maggiori entrate correnti di importo almeno pari a tale eccedenza. Viceversa il problema si pone in maniera rilevante se questo "sbilancio" si verifica sulla spesa in conto capitale. Se così fosse si avrebbe uno squilibrio sulla parte capitale del bilancio che dovrebbe essere compensata da un corrispondente sbilancio di segno positivo sulla parte corrente. Si dovrebbe avere, in pratica, un avanzo economico di parte corrente accertato a consuntivo che va a finanziare le maggiori spese di investimento. Proprio al fine di evitare tali situazioni è buona prassi che le spese finanziate da oneri di urbanizzazione siano formalmente impegnate solo a fronte dell'avvenuto accertamento delle corrispondenti entrate.

Un'ulteriore ed importante conseguenza della nuova natura del contributo di costruzione riguarda la gestione della cassa vincolata che ne deriva. Data questa loro nuova natura, a partire dagli incassi in c/competenza 2018 è necessario che il relativo vincolo di destinazione sia riportato sull'ordinativo di incasso. In tale senso si esprime l'art. 180, comma 3, lett.d) del TUEL che prevede tale indicazione fra gli elementi dell'ordinativo di incasso.

Nulla di nuovo rispetto al passato è invece previsto per gli incassi fatti a partire dal 2018 in conto residui 2017 o precedenti. Unico caso in cui non risulta necessario riportare su mandato e reversale l'indicazione del vincolo è quando la spesa vincolata avviene prima del correlato incasso. Prevede, infatti, il principio contabile applicato n. 4/2: *"10.7-Spese vincolate pagate prima del correlato incasso. Nel caso in cui una spesa sia pagata anticipatamente rispetto all'incasso della correlata entrata vincolata, il mandato di pagamento non riporta l'indicazione di cui all'articolo 185, comma 2, lettera i), del TUEL, concernente il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti, in quanto la spesa non è effettuata a valere di incassi vincolati. Di conseguenza, l'ordinativo di incasso concernente l'entrata correlata incassata successivamente al correlato pagamento, non riporta l'indicazione di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d), del TUEL, concernente gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti, in quanto, essendo il vincolo già stato rispettato, gli incassi non sono vincolati alla realizzazione di una specifica spesa"*.

Se tale ipotesi non trova di norma riscontro negli enti locali per le spese di investimento ove finanziate con contributi di costruzione, essa potrà trovare riscontro per le spese correnti di manutenzione ordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per le spese di progettazione per opere pubbliche.

Le opere a scomputo: Rimane consentita la facoltà di sottoscrivere convenzioni urbanistiche per la realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo, considerando la compensazione quale modalità estintiva e satisfattiva di un'obbligazione pecuniaria diversa dal pagamento. A tal proposito si ricorda che la contabilità armonizzata definisce questa tipologia di operazione una «*transazione non monetaria*», per la quale in base al punto 1 del principio contabile allegato n. 4/2 è necessario effettuare la rilevazione contabile emettendo una reversale di entrata (Titolo IV – permessi da costruire) e un mandato di pagamento nella spesa (Titolo II – realizzazione spesa di investimento), con quietanza del tesoriere comunale, entrambi per l'intero importo del debito e del credito opposto in compensazione.

Alla luce delle predette considerazioni in sintesi è possibile affermare che i proventi dei titoli abilitativi edilizi (tutti i proventi per tutte le componenti del contributo di costruzione) e delle

sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 06.06.2001, n. 380, a partire dal 01.01.2018, possono essere utilizzati esclusivamente nei limiti dei vincoli stabiliti per il 2018, e senza vincoli temporali, dall'art. 1, comma 460, della legge 11.12.2016, n. 232 (Corte dei Conti, Sez. controllo Puglia, parere 12.12.2018 n. 163).

L'utilizzazione del contributo di costruzione quindi, rispetto al quale, per gli anni 2016 e 2017, il legislatore ha permesso agli enti locali una deroga al principio di generica destinazione a spese di investimento, a partire dall'anno 2018 può avvenire in via esclusiva per le sole finalità indicate dalla normativa (articolo 1, comma 460, della legge 232/2016) con la conseguenza che, altre destinazioni volute dall'Ente, sono da considerare illegittime in quanto disposte in violazione di legge. Inoltre, nel caso in cui l'Ente abbia destinato sin dall'inizio quelle risorse finanziarie come quota di co-partecipazione al finanziamento regionale per specifici interventi, non potrà successivamente destinare eventuali economie, fino alla propria quota di partecipazione originaria, per utilizzare queste risorse finanziarie per una destinazione diversa da quella originaria del finanziamento ricevuto (ad esempio per manutenzione straordinaria delle strade comunali).

Sono queste le conclusioni contenute nella recentissima deliberazione n. 70, del 19.09.2019 della Corte dei conti del Piemonte.

Il collegio contabile piemontese ha ricordato che l'utilizzazione, dal 2018, delle entrate da contributo di costruzione, potrà avvenire esclusivamente all'interno delle sole otto categorie di spese individuate in dettaglio dall'articolo 1, comma 460 della legge 232/2016 (come modificato dal D.l. 16.10.2017, n. 148, (c.d. "Decreto Fiscale") convertito dalla Legge 4 dicembre 2017, n. 172), attinenti prevalentemente a spese in conto capitale.

A differenza, quindi, degli anni precedenti (2016 e 2017), il legislatore ha ritenuto di privilegiare, a partire dall'anno 2018, un utilizzo prevalente per spese in conto capitale delle entrate da contributo di costruzione, e nel disciplinare il principio ha specificato che la destinazione debba avvenire «*senza vincoli temporali*».

Precisato il primo vincolo, il collegio contabile entra anche nel merito del caso concreto, ossia della destinazione impressa dall'ente locale sin dall'inizio per la co-partecipazione alle spese del finanziamento ricevuto dalla Regione per la manutenzione straordinaria delle strade. In questo caso, l'eventuale economia realizzata dall'appalto, coincidente con le risorse iniziali stanziare dall'ente locale, non potrà che fare riferimento alla manutenzione straordinaria di strade comunali, così come stabilito sin dall'inizio dalla Regione che ha concesso il finanziamento. In altri termini, la destinazione iniziale prevista nel finanziamento non permette all'ente locale di poterla successivamente mutare, dato il vincolo di destinazione al trasferimento di risorse finanziarie deciso dall'amministrazione regionale.

I principi generali dell'Ordinamento, quindi, affermano inequivocabilmente il divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale, che trova giustificazione anche nell'esigenza di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio degli enti locali espressa dall'art. 162, comma 6, del D.Lgs. 10 agosto 2000, n. 267 (si veda, in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 81/2017/PAR e Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 163/2018/PAR del 12 dicembre 2018, sopra citati).

Con la Deliberazione n. 38/2016/PAR del 9 febbraio 2016, la Sezione di controllo per la Lombardia ha ricostruito l'evoluzione legislativa relativa all'utilizzazione dell'entrate in parola sino al 2016; successivamente, con la già richiamata Deliberazione n. 81/2017/PAR, la stessa Sezione ha ripercorso le disposizioni in vigore per gli anni 2017 e 2018, e, di recente, la già citata Deliberazione della Sezione Puglia n. 163/2018/PAR ha nuovamente riesaminato l'intera vicenda.

Afferma il collegio che "L'utilizzazione di entrate in conto capitale per finanziamento di spese correnti, in deroga al principio sopra richiamato, può essere autorizzata solo da specifiche disposizioni di legge

quali sono state quelle che, nell'ultimo decennio, hanno riguardato proprio i proventi derivanti dai c.d. «oneri di urbanizzazione»<sup>3</sup>.

Fino al 2017, pertanto, tali proventi potevano essere destinati totalmente al finanziamento delle spese correnti elencate dalla Legge di stabilità per il 2016, in deroga al principio di generica destinazione a spese di investimento; a decorrere dal 1° gennaio 2018, viceversa, le entrate derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni devono essere destinati esclusivamente agli specifici utilizzi, attinenti prevalentemente a spese in conto capitale, indicati dal comma 460, così come modificato nel 2017.

In sostanza, come la giurisprudenza contabile sul punto ha già affermato, per effetto della predetta Legge dal 2018 i proventi da contributo di costruzione cessano di essere entrate con destinazione generica a spese di investimento per divenire entrate vincolate alle determinate categorie di spese (fini tipici) ivi comprese le spese correnti, ma limitatamente agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (si veda, in tal senso, Sezione Controllo Lombardia n. 81/2017/PAR sopra citata; sul punto, si veda anche la recente Deliberazione della medesima Sezione n. 319/2019/PRSP del 19 giugno 2019, nella quale si esorta l'Ente ad assicurare l'effettivo conseguimento degli obiettivi individuati dalla Legge n. 232/2016, anche valutando la costituzione di apposito vincolo, al fine di destinare risorse pari a quelle introitate a titolo di proventi di contributo di costruzione agli utilizzi previsti dalla norma citata).

### **La disciplina regionale:**

Fin qui la disciplina generale statale.

A livello regionale invece, il punto 6.3.3 della Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 186, del 20.12.2018 *“Disciplina del contributo di costruzione ai sensi del titolo III della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 in attuazione degli articoli 16 e 19 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»*, stabilisce:

*“6.6.3. Ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera g), della L.R. n. 24/2017 (attuativo dell'art. 1, comma 460, Legge 11 dicembre 2016, n. 232)<sup>4</sup>, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle monetizzazioni sono vincolati a specifici centri di costo e destinati, esclusivamente e senza vincoli temporali alle opere, interventi e investimenti ivi descritti”*.

Ciò che immediatamente emerge è il fatto che, a livello regionale, la disciplina vincolativa dettata dalla norma statale in tema di destinazione dei proventi da contributo di costruzione, viene estesa anche ai proventi derivanti dalle monetizzazioni delle dotazioni territoriali.

L'art. 9 *“Standard urbanistici differenziati”*, comma 1, lettera g), stabilisce, in via generale, in analogia alla norma statale, che:

*“i proventi dei titoli abilitativi edilizi, delle sanzioni previste dalla legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 e delle monetizzazioni nel territorio urbanizzato delle aree per dotazioni territoriali, di cui alla precedente lettera d), ultimo periodo, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, alla qualificazione di immobili comunali ad uso pubblico, al risanamento di complessi edilizi pubblici e privati compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia e agli interventi di demolizione di costruzioni abusive, al finanziamento dei concorsi di progettazione, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, ad investimenti per la gestione telematica delle funzioni di governo del territorio nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano”*.

<sup>3</sup> Il termine “oneri di urbanizzazione” va inteso come “contributo di costruzione”.

<sup>4</sup> Testo corretto così modificato dalla delibera di Giunta Regionale n. 1433 del 2019, Allegato 1, punto 18.

Nella seguente tabella vengono messe a confronto le disposizioni statali e regionali sul tema della destinazione dei proventi del contributo di costruzione:

N.	Destinazione del CdC	Norma statale (art. 1, c. 460, L. n. 232/2016) Solo CdC	Norma regionale (art. 9, c. 1, lett. g, L.R. n. 24/2017) CdC + monetizzazioni
1	realizzazione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria	SI	SI
2	risanamento di complessi edilizi pubblici e privati compresi nei centri storici e nelle periferie degradate	SI	SI
3	interventi di riuso e di rigenerazione	SI	SI
4	interventi di demolizione di costruzioni abusive	SI	SI
5	acquisizione e realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico	SI	SI
6	interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico	SI	SI
7	interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano	SI	SI
8	spese di progettazione per opere pubbliche	SI	NO
9	qualificazione di immobili comunali ad uso pubblico	NO	SI
10	attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia	NO	SI (esclusa quota di monetizzazione)
11	finanziamento dei concorsi di progettazione	NO	SI
12	investimenti per la gestione telematica delle funzioni di governo del territorio	NO	SI
13	realizzazione di interventi di desigillazione di aree urbanizzate, da destinare a dotazioni territoriali che prevedano la conservazione della permeabilità del suolo	NO	SI
14	realizzazione, in tutto o in parte, di infrastrutture e di servizi ovvero di talune opere necessarie alla tutela e riqualificazione ambientale dell'area in territorio rurale	NO	SI
15	realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche	NO	SI (Limitatamente al CS)
16	forme di perequazione territoriale	NO	SI (limitatamente ad U1 ed U2)
17	realizzazione di interventi di riuso e rigenerazione urbana che interessino edifici di culto e le relative pertinenze	NO	SI (limitatamente al 7% di U2)
18	Fondo perequativo metropolitano	NO	SI (limitatamente agli U2, CS e monetizzazioni)

A questo occorre aggiungere, in riferimento al punto 11 della tabella, che la Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24 *“Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”*, introduce, rispetto alla disciplina statale, una ulteriore destinazione particolare per il contributo di costruzione.

All’art. 17 *“Concorsi di architettura e progettazione partecipata”* infatti, al comma 4, viene stabilito che *“Le convenzioni urbanistiche stipulate ai sensi dei commi 2 e 3<sup>5</sup> possono prevedere lo scomputo, dal contributo di costruzione dovuto per gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, fino al 50 per*

<sup>5</sup> 2. I concorsi di architettura possono essere previsti, in particolare:

- per la definizione degli indirizzi strategici e delle prescrizioni del PUG circa gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana da realizzare negli ambiti che presentano un particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ambientale, architettonico, storico artistico e testimoniale, ovvero nelle aree caratterizzate da una significativa carenza di tali fattori identitari, dalla mancanza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali;
- per l’elaborazione di progetti urbani attuativi degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana definiti dal PUG.

3. I Comuni possono altresì prevedere lo svolgimento di un processo di progettazione partecipata in sede di elaborazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi del PUG e dei contenuti degli accordi operativi, dei piani attuativi di iniziativa pubblica e dei permessi di costruire convenzionati, per assicurare il coinvolgimento in prima persona, con modalità attive e socialmente visibili, dei residenti e degli utilizzatori nella ridefinizione degli spazi urbani, delle dotazioni territoriali e dei servizi pubblici che ricadono nel loro territorio di vita quotidiana.



*cento dei costi sostenuti per lo svolgimento del concorso di architettura o del processo di progettazione partecipata”.*

Rispetto dunque a quanto stabilito dall’art. 9, comma 1, lettera g), della L.R. n. 24/2017, che parla genericamente di *“finanziamento dei concorsi di progettazione”*, l’articolo 17, comma 4, della stessa L.R., circoscrive tale destinazione ai soli concorsi di architettura e processi di progettazione partecipata relativi agli *“interventi di riuso e di rigenerazione urbana”* e comunque stabilendo un limite di utilizzo pari al 50% dei costi sostenuti per tali attività.

Inoltre, ma non riguarda il nostro Comune, viene istituita una nuova destinazione di parte dei proventi da contributo di costruzione. L’articolo 41 *“Piano territoriale metropolitano (PTM)”* infatti, al comma 5, stabilisce: *“Il PTM (Piano Territoriale Metropolitano) può inoltre stabilire che una quota dei proventi derivanti dal contributo di costruzione dovuto per gli insediamenti ad alta attrattività di cui al comma 6, lettera d)<sup>6</sup>, sia destinata alla realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale, anche al di fuori dei territori comunali interessati dagli insediamenti”*.

In riferimento al punto 10 della Tabella, si rammenta che tale destinazione è prevista al comma 5, dell’art. 29 *“Contributo di costruzione”*, della L.R. n. 15, del 30.07.2013 *“Semplificazione della disciplina edilizia”*, il quale stabilisce *“Una quota parte del contributo di costruzione può essere utilizzata per garantire i controlli sulle trasformazioni del territorio e sulle attività edilizie previste nella presente legge”*.

Ed anche l’articolo 2 *“Vigilanza sull’attività urbanistico edilizia”*, della L.R. n. 23, del 21.10.2004 *“Vigilanza e controllo dell’attività edilizia”*, al comma 7, stabilisce che *“Per assicurare l’incremento dell’attività di vigilanza e di controllo, i Comuni, in carenza di organici, possono utilizzare, come forma incentivante alla partecipazione del proprio personale dipendente a progetti finalizzati, sia parte dei proventi di cui all’articolo 21 della presente legge<sup>7</sup> che la quota-parte del contributo di costruzione prevista dall’articolo 29, comma 5<sup>8</sup>, della legge regionale in materia edilizia , nel rispetto della disciplina contrattuale relativa al trattamento economico dei dipendenti”*.

Ed il comma 3, dell’art. 28 *“Contributo di costruzione e opere di urbanizzazione”* della stessa L.R. n. 23/2004, stabilisce che *“La quota aggiuntiva del contributo di costruzione è destinata prioritariamente a finanziare gli interventi e le attività di cui all’articolo 21, comma 1<sup>9</sup>”*.

Ed ancora, relativamente al punto 13 della tabella, l’articolo 6 *“Quota complessiva del consumo di suolo ammissibile”* della L.R. n. 24/2017, al comma 6, stabilisce che *“La convenzione urbanistica può subordinare l’attuazione degli insediamenti di cui al comma 5, lettere b), c) e d)<sup>10</sup>, alla realizzazione di*

---

<sup>6</sup> 6. In coerenza con le scelte programmatiche di cui ai commi 1, 2 e 3, la componente strutturale del PTM stabilisce, per i Comuni facenti parte del territorio metropolitano, la disciplina delle nuove urbanizzazioni, di cui all’articolo 35, e definisce le funzioni insediative e dei servizi di area vasta, che attengono in particolare ai seguenti sistemi ed elementi:

....  
d) gli insediamenti cui la disciplina vigente riconosce rilievo sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull’ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, quali i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali e quelle ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita, le multisale cinematografiche di rilievo sovracomunale. Il PTM può prevedere che tali insediamenti si attuino tramite accordi territoriali, e promuovere la progettazione di qualità degli stessi attraverso il ricorso ai concorsi di architettura di cui all’articolo 17.

<sup>7</sup> Art. 21 *“Sanzioni pecuniarie”*.

<sup>8</sup> Art. 29 *“Contributo di costruzione”*.

<sup>9</sup> 1. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dalla presente legge sono riscossi dal Comune e destinati: all’anticipazione delle spese per la demolizione delle opere abusive e di ripristino dello stato dei luoghi; al finanziamento di programmi locali per la riqualificazione urbana dei nuclei abitativi interessati dall’abusivismo edilizio; ad incentivare lo svolgimento dell’attività di controllo, attraverso progetti finalizzati che coinvolgano il personale dipendente; allo sviluppo di strumenti tecnologici e conoscitivi finalizzati alla prevenzione degli abusi anche in accordo con altri enti preposti alla salvaguardia del territorio e dell’ambiente.

<sup>10</sup> 5. Previa valutazione che non sussistano ragionevoli alternative localizzative che non determinino consumo di suolo, non sono computate ai fini del calcolo della quota massima di consumo di suolo di cui al comma 1 le aree che, dopo l’entrata in vigore della presente legge, sono utilizzate per la realizzazione:

....

*interventi di desigillazione di aree urbanizzate, da destinare a dotazioni territoriali che prevedano la conservazione della permeabilità del suolo, scomputando l'intero valore delle opere dal contributo di costruzione dovuto”.*

Inoltre, in riferimento al punto 14 della tabella, l'art. 36 “Territorio rurale”, al comma 9, stabilisce che *“Il piano può subordinare gli interventi cui al comma 5, lettere a), b) e c)<sup>11</sup>, alla stipula di una convenzione con la quale il proprietario si impegna, in luogo del pagamento del contributo di costruzione, alla realizzazione, in tutto o in parte, delle infrastrutture e dei servizi di cui alla lettera d) del medesimo comma 5 ovvero di talune opere necessarie alla tutela e riqualificazione ambientale dell'area”.*

In riferimento al punto 16 della tabella, il comma 4, dell'art. 58 “Accordi territoriali”, della L.R. n. 24/2017, stabilisce che: *“4. Gli accordi territoriali di cui ai commi 1, 2 e 3 possono prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati. A tal fine gli accordi definiscono le attività, il finanziamento ed ogni altro adempimento che ciascun soggetto partecipante si impegna a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e delle modalità di coordinamento”.*

In riferimento al punto 17 della tabella, l'articolo 9 “Standard urbanistici differenziati”, comma 1, lettera h), della stessa L.R. stabilisce che *“una quota dei proventi degli oneri di urbanizzazione secondaria, determinata dall'Assemblea legislativa con la deliberazione di cui all'articolo 30, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, è destinata dai Comuni agli enti esponenti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose individuate in considerazione della consistenza ed incidenza sociale delle stesse, per la realizzazione di interventi di riuso e rigenerazione urbana che interessino edifici di culto e le relative pertinenze, tenendo conto anche del valore monumentale e storico culturale degli edifici”.*

In riferimento al punto 18 della tabella, l'articolo 41 “Piano territoriale metropolitano (PTM)”, comma 5, della stessa L.R., stabilisce, fattispecie che non riguarda il nostro Comune, che *“5. Nel rispetto dei dimensionamenti complessivi di superficie territoriale consumabile di cui all'articolo 6, comma 1,*

- 
- b) di interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa ovvero di interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività già insediate, nell'area di pertinenza delle stesse, in lotti contigui o circostanti, ovvero in aree collocate in prossimità delle medesime attività, ad esclusione degli interventi che comportino la trasformazione di un esercizio commerciale in una struttura di vendita o insediamento commerciale di rilievo sovracomunale;
  - c) di nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale che siano oggetto di accordi per l'insediamento e lo sviluppo, di cui all'articolo 7 della legge regionale 18 luglio 2014, n. 14 (Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna) o che presentino i requisiti di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2014 come specificati con apposita deliberazione dell'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale;
  - d) di rilevanti insediamenti produttivi individuati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

<sup>11</sup> 5. Il recupero degli edifici non più funzionali all'esercizio dell'attività agricola e di quelle ad essa connesse è disciplinato dal PUG o dal PTM per i Comuni facenti parte della Città metropolitana di Bologna, con riferimento alle diverse caratteristiche del territorio rurale, nel rispetto della disciplina dettata dal PTPR, allo scopo di conseguire prioritariamente il recupero e la valorizzazione degli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo 32, comma 8, la qualificazione del paesaggio e il contrasto allo spopolamento e abbandono delle aree remote e marginali, nell'osservanza dei seguenti principi:

- a) per gli edifici con originaria funzione abitativa e per quelli d'interesse storico, culturale e testimoniale sono comunque consentiti interventi di recupero a fini residenziali non connessi con l'esercizio dell'attività agricola e di quelle ad essa connesse nonché per altri usi compatibili con la tipologia dell'immobile e con il contesto ambientale e paesaggistico purché ammessi dal piano;
- b) per gli edifici con originaria funzione diversa da quella abitativa sono consentiti unicamente gli interventi di recupero, comprensivi della demolizione e ricostruzione, che risultino compatibili con la conservazione delle caratteristiche tipologiche degli edifici stessi e per gli usi ammessi dal piano;
- c) nelle ipotesi di cui alle lettere a) e b), è ammessa altresì la demolizione dei manufatti edilizi aventi funzione accessoria che siano stati legittimamente realizzati o oggetto di sanatoria, quali i depositi attrezzi, i piccoli ricoveri per animali e i magazzini, nonché il recupero delle relative superfici con l'ampliamento dell'edificio principale ovvero con la realizzazione in adiacenza allo stesso di fabbricati autonomi aventi le destinazioni d'uso dei manufatti accessori originari o quelle consentite dal piano. Non è comunque consentito il recupero di tettoie, baracche e di ogni altro manufatto precario e di strutture leggere, la cui completa rimozione costituisce condizione per l'attuazione degli interventi di cui alla presente lettera.

*competete al PTM l'assegnazione ai Comuni o loro Unioni di quote differenziate della capacità edificatoria ammissibile, secondo criteri di perequazione territoriale, previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti. A tale scopo è istituito il fondo perequativo metropolitano, nel quale confluisce una quota, comunque non superiore al 50 per cento, delle risorse che derivano nei Comuni del territorio metropolitano dagli oneri di urbanizzazione secondaria, dal contributo straordinario e dalle monetizzazioni delle aree per dotazioni territoriali. Il PTM regola le modalità di gestione ed erogazione delle risorse del fondo, prevedendo la corresponsione dei suoi proventi a favore dei Comuni cui è riconosciuta una minore capacità edificatoria complessiva, di quelli che subiscono significativi impatti negativi dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri Comuni e di quelli il cui territorio, soggetto a specifici vincoli paesaggistici e ambientali, fornisce significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana. Il PTM può inoltre stabilire che una quota dei proventi derivanti dal contributo di costruzione dovuto per gli insediamenti ad alta attrattività di cui al comma 6, lettera d), sia destinata alla realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale, anche al di fuori dei territori comunali interessati dagli insediamenti”.*

Tutto ciò premesso, occorre far rilevare come la Regione Emilia Romagna, alla slide n. 94, del seminario tecnico formativo, svoltosi in collaborazione con Anci e gli Ordini e i Collegi professionali della provincia di Piacenza, in data 08.05.2019 a Piacenza, sul tema “La disciplina del contributo di costruzione. D.A.L. n. 186/2018”, faccia la seguente affermazione:

## DESTINAZIONE DEI PROVENTI DEL CdC

**I proventi del CdC e delle monetizzazioni delle aree per dotazioni territoriali sono **vincolati** a specifici centri di costo e sono **destinati**, in modo esclusivo e senza limiti temporali, alla:**

- realizzazione di interventi e opere di interesse pubblico, compresi i costi di esproprio
- Attività connessa alla vigilanza e controllo delle trasformazioni e ripristini delle opere abusive
- Concorsi di idee e procedure partecipative

94

Rispetto alla quale occorre far rilevare come i costi di esproprio per gli interventi ed opere di interesse pubblico non sono mai considerati nella disciplina statale sopra riportata, ma neppure, in verità, in quella regionale, parimenti sopra riportata.

Castel San Giovanni, giovedì 10 ottobre 2019

IL RESPONSABILE  
DEL SETTORE SVILUPPO URBANO  
ing. Silvano Gallerati

