



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 27 gennaio 2015, composta da:

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente f.f., relatore
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004,

come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Rubano (PD), con nota prot. n. 16138 del 06.08.2014, acquisita al prot. C.d.c. n. 6244 del 06.08.2014;

VISTA l'ordinanza n.3/2015 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Elena Brandolini;

Considerato in

FATTO

Il Vicesindaco del comune di Rubano (PD), con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha sottoposto alla Sezione un parere in ordine alla permanenza dell'obbligo per i Comuni del Veneto di accantonare l'8% dei proventi degli oneri di urbanizzazione secondaria, da destinarsi alla categoria delle chiese e degli altri edifici religiosi, a seguito dell'avvenuta abrogazione dell'art. 12 della L. n. 10/77 ma nella vigenza della L.R. Veneto n. 44/87

Nel premettere che la legge 17.8.1942, n.1150 ha considerato l'edilizia di culto un'opera pubblica da inserire all'interno della pianificazione urbanistica comunale, il richiedente osserva che:

- *<l'art.12 della L. 28.01.1977, n.10 (abrogato dall'art.136 del DPR n.380/2001) stabiliva la destinazione di una parte dei proventi dei contributi di concessioni edilizie anche alla realizzazione di nuovi edifici di culto;*

- *che l'art. 16, comma 8, del DPR 380/2001 conferma che gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi anche a chiese ed edifici religiosi;*
- *che la legge 20.5.1985, n.222, all'art. 53, comma 1, prevede che "gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali sono determinati secondo le disposizioni delle leggi 22.10.1971, n.865 e 28.1.1977, n. 10 e successive modificazioni;*
- *che la legge 1.08.2003. n.206, art. 1 , comma 1, considera a tutti gli effetti "opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari dagli enti ecclesiastici della chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, ferme restando le competenze delle Regioni e degli enti locali in materia";*
- *che la Regione Veneto con L.R. del 20.08.1987, n. 44, ha disciplinato la programmazione degli interventi stabilendo che all'interno del fondo speciale per le opere di urbanizzazione di cui all'art. 12 della legge 28.1.1977, n.10 è annualmente riservata dai comuni una quota che ha come base l'8% del proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione secondaria;*
- *che con DGR n.2438 del 1.08.2006, (confermata con DGR n.571 del 2.3.2010), all'allegato B - B1 — secondo comma, si prevede che "tale previsione ha il carattere dell'obbligatorietà, confermata dalla previsione del comma 2 del medesimo articolo della L.R. n. 44/87";*
- *che il Comune di Rubano, ritenendolo obbligatorio, negli*

ultimi anni ha destinato annualmente l'8% dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione secondaria a chiese ed altri edifici per servizi religiosi>.

Tanto premesso ed osservato il Vicesindaco del comune di Rubano formula il seguente quesito: *<se, a seguito dell'abrogazione dell'art. 12, della L. 10/77, ma in vigore della L.R. Veneto n.44/87 e delle DGR sopra citate, secondo questa Corte sussista ancora l'obbligo per i Comuni del Veneto di accantonare l'8% dei proventi derivanti dall'incasso di oneri per opere di urbanizzazione secondaria, da destinarsi alla categoria delle chiese e di altri edifici religiosi>.*

Il richiesto parere è stato successivamente sollecitato (in data 20 gennaio 2015) da un Consigliere del Gruppo Consiliare del Movimento 5 Stelle del Comune di Rubano che ha trasmesso anche copia della "Interpellanza al Sindaco di Rubano per conoscere maggiori dettagli in merito alla destinazione agli Enti di Culto di quote di proventi degli Oneri di Urbanizzazione secondaria" nonché copia della "Mozione al Sindaco e alla Giunta Comunale di Rubano per redigere un Regolamento Comunale atto a consentire di utilizzare appieno gli oneri di urbanizzazione secondaria", unitamente a copia della risposta ricevuta dal Sindaco in data 20 ottobre 2014.

Ritenuto in

DIRITTO

I. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della sussistenza, in specie, dei presupposti, soggettivi ed oggettivi, per l'ammissibilità del richiesto parere, quali indicati dalla

Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di comportamento e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere, a seconda del carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione e la tempistica) e la deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 (che ha definito la nozione di contabilità pubblica), nonché quali definiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 di cui si dirà appresso.

In altri termini, la Sezione deve verificare e valutare la sussistenza, nel caso al suo esame, dei presupposti legittimanti l'esame nel merito del parere, ossia: la concomitante sussistenza dei requisiti soggettivi (legittimazione alla richiesta) e oggettivi della richiesta. In relazione a tale ultimo presupposto, si evidenzia che:

- i pareri sono previsti esclusivamente nella materia della contabilità pubblica;
- devono avere rilevanza generale;
- non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti;
- non devono creare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte né essere oggetto di esame da parte di altri Organi.

Occorre, in sostanza, accertare se la richiesta di parere sia riconducibile

alla materia della contabilità pubblica, se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito implichi o meno valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere ed occorre, altresì, verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Quanto alla nozione di contabilità pubblica cui riferirsi per la verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, si richiamano: la deliberazione n. 5/AUT/2006 emessa dalla Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006 e la deliberazione n. 54/CONTR/2010 emessa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo - intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 -, con le quali è stata definita la nozione di contabilità pubblica cd. "*strumentale alla funzione consultiva*" atteso che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "*materia di contabilità pubblica*". Posto che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Pertanto la nozione di contabilità pubblica, anche se da intendersi "*in*

continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio", non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio.

II. *Ciò precisato, la Sezione osserva che, in specie, la richiesta, come espressamente precisato dallo stesso richiedente, proviene dal <Vicesindaco e legale rappresentante del Comune di Rubano (PD), nell'esercizio delle funzioni vicarie per assenza del Sindaco, che lo ha nominato con decreto n. 63 del 18.06.2014, ai sensi del combinato disposto degli artt. 46, comma 2, 50 e 53, comma 2, del D.Lgs. 18.08.2000 n. 267>.*

La stessa, pertanto, deve ritenersi ammissibile in quanto proviene dall'organo politico che, in assenza del Sindaco, assume le funzioni di vertice e di rappresentante legale dell'ente medesimo e, pertanto, dal soggetto legittimato a porre quesiti alle Sezioni Regionali di controllo.

Diversamente, non sussistono in questa sede margini per dare ingresso alla analoga richiesta formulata dal Consigliere del Gruppo Consiliare del Movimento 5 Stelle del Comune medesimo per carenza di legittimazione attiva. Si osserva, in proposito, che sul punto dell'ammissibilità soggettiva la Sezione delle Autonomie, prima con l'atto del 27 aprile 2004 contenente indirizzi e criteri per l'esercizio dell'attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8 della legge 131/2003, poi con la delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati

a formulare le richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane attraverso, in virtù di un ormai consolidato orientamento delle Sezioni regionali della Corte dei conti (*ex multis*, questo Collegio con deliberazioni n. 10/2008 e n. 198/2011/PAR), il rappresentante legale dell'ente.

II.1. Quanto alle condizioni oggettive, il quesito formulato dal Comune di Rubano finalizzato a conoscere se, a seguito dell'abrogazione dell'art. 12, della L. 10/77, ma in vigore della L.R. Veneto n. 44/87 e delle DGR n. 2438/2006 e n. 571/2010, sussista ancora per i Comuni del Veneto l'obbligo di accantonare l'8% dei proventi derivanti dall'incasso di oneri per opere di urbanizzazione secondaria, al fine di destinarli alla categoria delle chiese e degli altri edifici religiosi, se pur, a rigore, è strettamente legato a problematiche interpretative inerenti al rapporto che intercorre tra la potestà legislativa statale e quella regionale, presenta comunque aspetti legati alla gestione del bilancio comunale poiché incide sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione all'entrata per gli oneri di urbanizzazione.

Per tale aspetto, quindi, la questione portata all'esame della Sezione può ascrivere alla "*materia della contabilità pubblica*", quale sopra definita.

Questa Sezione, inoltre, ritiene che il quesito sia sufficientemente generale ed astratto, al di là dei riferimenti, anche specifici, alla concreta situazione in cui versa l'ente, dei quali, in ogni caso, non si terrà conto ai fini della formulazione del parere medesimo.

La richiesta, dunque, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Resta fermo, peraltro, che il limite della funzione consultiva, come sopra

delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge ed esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

III. Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente ricordare che l'obbligo di pagare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in caso di esecuzione di un certo tipo di opere edilizie è sorto con l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967 numero 765 (articolo 8), al quale si è aggiunto quello inerente il contributo commisurato al costo di costruzione con l'articolo 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (legge "Bucalossi"). Dette disposizioni sono state poi trasfuse nell'articolo 16 del Testo unico sull'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

L'attuale legislazione urbanistica (T.U. *cit.*,) prevede che il rilascio del permesso di costruire comporti, per il privato, la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione pubblica.

Tale contributo si compone di due distinti elementi, dei quali uno, di natura contributiva, afferente alle spese per l'urbanizzazione del territorio, costituisce una modalità di concorso, del privato, agli oneri sociali derivanti dall'incremento del carico urbanistico e l'altro, di natura impositiva, consegue all'aumento della capacità contributiva del titolare dell'opera, in ragione dell'aumento del proprio patrimonio immobiliare.

Secondo costante giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Brescia, II, 25 marzo 2011, n. 469; Tar Reggio Calabria, I, 6 aprile 2011, n. 260; Cons. Stato, V, 23 gennaio 2006, n. 159), mentre il contributo sul costo di costruzione

consiste in una prestazione patrimoniale ascrivibile alla categoria dei tributi locali, in quanto il prelievo non si basa, come nel caso degli oneri di urbanizzazione, sui costi collettivi derivanti dall'insediamento di un nuovo edificio ma sull'incremento di ricchezza immobiliare determinato dall'intervento edilizio, questi ultimi (gli oneri di urbanizzazione) sono ascrivibili alla categoria dei "corrispettivi di diritto pubblico" e sono, quindi, dovuti in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio.

Quanto alla corretta allocazione in bilancio e utilizzazione delle entrate derivanti dai contributi per permesso di costruire, la normativa di riferimento, come si vedrà in seguito, è stata oggetto di ripetute modifiche e ripensamenti.

III.1. Va premesso, in via generale, che prima dell'attuale "contributo per permesso di costruire", i Comuni riscuotevano gli "oneri di urbanizzazione" previsti dalla citata legge n. 10/1977, recante "*Norme per l'edificabilità dei suoli*" che subordinava la concessione edilizia alla corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione (art. 3) disponendo, altresì, un vincolo di destinazione per i conseguenti introiti. Infatti, all'art. 12, nel testo sostituito dall'articolo 16-bis del decreto - legge 1 luglio 1986, n. 318 convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488, si stabiliva che gli oneri di urbanizzazione così riscossi dovevano essere versati in un conto corrente vincolato, presso la tesoreria del comune, per essere destinati:

1) alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, tra le quali rientrano gli edifici di culto e gli altri edifici per servizi religiosi

(art. 4 L. 29.09.1964 n. 84, integrato dall'art. 44 della L. 22.10.1971 n. 865);

2) al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici;

3) all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di attuazione degli strumenti urbanistici generali;

4) nel limite massimo del 30 per cento, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

In buona sostanza, gli introiti degli oneri di urbanizzazione erano da considerarsi come forma di finanziamento per la copertura delle spese di urbanizzazione e per null'altro.

Successivamente l'articolo 49 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 disponeva che i proventi degli oneri urbanizzazione potevano essere destinati, senza limiti d'importo, a spese di manutenzione ordinaria o straordinaria del patrimonio comunale.

In siffatto quadro normativo, pertanto, in relazione alla destinazione delle somme riscosse a titolo di oneri di urbanizzazione l'Ente locale non aveva alcuna discrezionalità. In conseguenza, proprio in quanto entrate vincolate, le somme in tal modo riscosse venivano pacificamente escluse dalla determinazione della "situazione economica" dell'ente (in tal senso: Ministero dell'interno, risoluzione 16 settembre 1992, n. 3014; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Lombardia, del. n. 1/2004; Sezione regionale di controllo Toscana, del. n. 1/2005).

In seguito, il richiamato articolo 12 è stato abrogato espressamente dall'art. 136 del D.P.R. n. 380/2001 recante il "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" che, tuttavia, all'art. 16 ha

introdotto il contributo per il rilascio del permesso di costruire, commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione. Con l'abrogazione dell'articolo 12 della legge Bucalossi è stato eliminato anche il conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune, nel quale affluivano i proventi degli oneri di urbanizzazione.

In conseguenza, i contributi di costruzione ex art. 16 del D. P. R. n. 380 del 2001 (prima oneri di urbanizzazione ex art. 12 della legge n. 10 del 1977) sono, quindi, riscossi con le stesse modalità previste per le altre entrate comunali. In conseguenza, pertanto, del venir meno di un espresso vincolo di destinazione, i relativi introiti, diversamente da quanto avveniva nella vigenza dell'art. 12 della "legge Bucalossi", finisce per confluire nel totale delle entrate che finanziano indistintamente il totale delle spese, secondo il principio dell'unità di bilancio (art. 162, comma 2, TUEL), con la riallocazione di queste risorse tra quelle che contribuiscono a determinare gli equilibri di bilancio ex art. 193, comma 3, TUEL (al riguardo: Principi contabili per gli enti locali elaborati, ai sensi dell'articolo 154, comma 2, TUEL dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno, Roma, 2004).

In considerazione di quanto sopra, è stato sostenuto che, in tal modo veniva ad eliminarsi il contrasto, in precedenza sorto, tra il prescritto vincolo normativo di destinazione e l'autonomia finanziaria dei Comuni riconosciuta dalla legge n. 142/1990 e ribadita dal d.lgs. n. 267/2000 (artt. 3, comma 4 e 149, comma 2), affermato anche dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Toscana, sent. n. 4082 del 04/10/2004) nonché dallo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria

generale dello Stato (nota n. 0108321 del 7 ottobre 2003, confermata con circolare 7 aprile 2004, n.39656), poiché la destinazione delle somme riscosse per il rilascio dei permessi di costruire veniva, di fatto, a ricomprendersi nel perimetro della discrezionalità degli amministratori comunali.

Fermo restando quanto sopra, occorre osservare, tuttavia, che il D.P.R. n. 380/2001, nell'introdurre il contributo per il rilascio del permesso di costruire in luogo del previgente onere di urbanizzazione di cui condivide l'identica natura giuridica (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Lombardia, del. n. 1/2004), ha confermato che gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi, tra gli altri, anche agli interventi inerenti a chiese e altri edifici religiosi (art. 16, comma 8).

Occorre aggiungere, poi, che la pesante situazione finanziaria dei comuni e il suo progressivo aggravarsi per effetto dell'aumento dei tagli dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali aveva portato alla prassi sempre più ricorrente di utilizzare gli introiti derivanti dai predetti oneri, ormai privi del richiamato vincolo normativo di destinazione, per coprire qualsiasi tipo di spesa.

Pertanto, già con la legge 30.12.2004, n. 311 (finanziaria 2005), il legislatore aveva ritenuto opportuno reintrodurre limiti all'utilizzo degli stessi per il finanziamento delle spese correnti. Detti limiti, posti comunque al "genere" di spesa (corrente, in deroga, o in conto capitale, secondo il regime ordinario) e non recanti già indicazioni di specie, sono poi stati costantemente reiterati nella legislazione seguente.

Per l'anno 2005 i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni

previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, potevano essere destinati al finanziamento delle spese correnti entro il limite del 75 per cento e per l'anno 2006 nella misura del 50 per cento (art. 1, comma 43, legge finanziaria 2005).

Per l'anno 2007, detti proventi potevano 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 patrimonio comunale (L. n. 296/2006, art. 1, comma 713).

Per gli anni successivi, e fino a tutto il 2014 (eccezion fatta per il comune di Milano per il quale l'art. 13, comma 1, del d.l. 28 marzo 2014, n. 47, conv. con modificazioni dalla L. 23.05.2014, n. 80, dispone l'applicazione della disposizione in esame fino al 2015), i proventi in questione possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento degli accertamenti 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 (art. 2, comma 8, legge n. 244/2007 come novellato dapprima dal comma 41 dell'art. 2, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10, poi dal comma 4-ter dell'art. 10, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, nel testo integrato dalla legge di conversione 6 giugno 2013, n. 64).

III.2. La Regione Veneto, con Legge 20.08.1987 n. 44 recante: "*Disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione*", è intervenuta nella disciplina del fondo per le opere di urbanizzazione secondaria, limitatamente alla categoria di opere concernenti le chiese e gli edifici religiosi,

stabilendo (art. 1) che: *<All'interno del fondo speciale per le opere di urbanizzazione, di cui all'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è annualmente riservata dai comuni - per gli interventi relativi alla categoria di opere concernenti " le chiese e gli altri edifici religiosi ", di cui all'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, come integrato dall'articolo 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 - una quota dei proventi derivanti dagli oneri per opere di urbanizzazione secondaria.*

Tale quota ha come base l'8% annuo, salvo diverse percentuali deliberate dal consiglio comunale con adeguata motivazione, fermo restando il conguaglio della quota base nell'arco triennale in conformità dei programmi approvati.

Nella categoria di opere di cui al primo comma sono compresi gli edifici per il culto e quelli per lo svolgimento di attività senza scopo di lucro, funzionalmente connessi alla pratica di culto delle confessioni religiose organizzate ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione.

Gli interventi realizzabili con la quota di cui al secondo comma consistono, prioritariamente, in opere di straordinaria manutenzione, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione e ampliamento, nonché in opere di nuova realizzazione>.

Il successivo art. 2, comma 2 della medesima L.R. 44/87, prevede che il Consiglio Comunale, in sede di approvazione del bilancio, adotta, tenendo conto delle priorità indicate e nell'ambito di una valutazione complessiva sulle destinazioni di spesa dell'intero ammontare degli oneri, un programma ove sono determinate le opere beneficiarie, nonché l'ammontare e la forma

del concorso comunale. Tale programma può contenere altresì previsioni pluriennali.

A seguire, con provvedimento n. 2438 dell'1 agosto 2006, (B.U.R.V. n. 73 del 18/08/2006), la Giunta Regionale ha approvato nuovi criteri e modalità per la presentazione delle domande e per l'assegnazione dei contributi comunali e regionali destinati alle chiese e agli altri edifici religiosi, di cui alla richiamata L.R. 20 agosto 1987, n. 44, in seguito modificati con provvedimento n. 571 del 2 marzo 2010, in cui si stabilisce espressamente il carattere di obbligatorietà della previsione di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 44/87 (sopra riportata).

Il punto B.1. dell'allegato B alla richiamata Dgr –non a caso rubricato: *“Obbligatorietà del fondo destinato agli edifici di culto”* – stabilisce, infatti, che: *<L'articolo 1, comma 1, della legge 44/87 prevede che i Comuni riservino annualmente, all'interno del fondo speciale per le opere di urbanizzazione di cui all'articolo 12 della legge 28.2.1977 n. 10, una quota dei proventi derivanti dagli oneri per opere di urbanizzazione secondaria per finanziare interventi relativi alla categoria delle chiese e degli altri edifici religiosi. Tale previsione ha il carattere dell'obbligatorietà, confermata dalla previsione del comma 2 del medesimo articolo della L.R. 44/87, il quale dispone che la quota ha come base l'8% annuo, salvo diverse percentuali deliberate dal Consiglio comunale con adeguata motivazione, fermo restando il conguaglio della quota base nell'arco triennale in conformità ai programmi approvati (...)>* all'uopo ulteriormente specificando, da un lato, che gli interventi comunali previsti nell'articolo in commento devono essere assunti con delibera del Consiglio comunale e, dall'altro, che i Comuni

possono deliberare annualmente anche percentuali inferiori alla quota base pari all'8% annuo, salvo comunque il conguaglio nell'arco di tre anni sulla base di un programma di interventi, purchè a fronte di una adeguata motivazione quale, ad esempio, la carenza di domande pervenute, l'esiguità degli interventi richiesti, la programmazione triennale che concentri il contributo in un unico intervento e così via.

La disposizione regionale precisa, altresì, che la quota annua dell'8% è la quota minima da riservare nell'arco del triennio e che, pertanto, è in facoltà dei Comuni accantonare, nell'esercizio della autonomia ad essi riconosciuta, quote superiori a quella prevista dalla legge regionale.

Inoltre, anche qualora i Comuni non abbiano provveduto all'erogazione della quota del fondo delle opere di urbanizzazione in conseguenza della carenza di richieste nel periodo triennale, si dispone che la quota così accantonata *<può essere utilizzata dal Comune per la realizzazione di interventi per opere di urbanizzazione primaria o secondaria attinenti agli edifici di culto (parcheggi, sistemazioni di spazi a verde attrezzato prospicienti gli edifici di culto ecc...).....>*.

Viene, quindi, stabilito che, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge regionale 44/87, gli interventi realizzabili con la quota degli oneri di urbanizzazione secondaria consistono, prioritariamente, in opere di straordinaria manutenzione, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione e ampliamento, nonché in opere di nuova realizzazione e che, ancorché non espressamente previsti dalla legge, possono rientrare nell'ambito degli interventi comunali anche i lavori di ordinaria manutenzione stante che l'elencazione degli interventi

finanziabili dal Comune non riveste carattere di tassativà (per l'esatta definizione degli interventi in oggetto, la normazione regionale fa rinvio all'articolo 3 del D.P.R. 06.06.2001 n. 380). La legge attribuisce comunque priorità alle opere di straordinaria manutenzione, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento, ossia agli interventi di recupero di edifici esistenti, fermo restando che i Comuni possono prevedere contributi per opere di nuova realizzazione solo nel caso in cui non siano state presentate domande relative agli interventi definiti dalla legge di carattere prioritario, ovvero dopo aver già soddisfatto le richieste relative a questi ultimi. Inoltre, anche tenuto conto della particolarità degli interventi edilizi sugli edifici di culto o connessi alla pratica di culto, viene disposto che l'eventuale modifica di destinazione d'uso deve essere, comunque, compatibile con le finalità del finanziamento stabilite dalla legge regionale 44/87.

L'istruttoria delle domande di contributo pervenute è eseguita da parte degli uffici comunali e la decisione in merito alle stesse è rimessa al Consiglio comunale (art. 2, comma 2, L.R. n. 44/87).

III.3. Quanto alla normazione sugli edifici di culto e altri edifici per servizi religiosi occorre richiamare la legge n. 222/1985 recante "*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*", la quale ha previsto all'art. 53, comma 1, che "*gli impegni finanziari per la costruzione di edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali sono determinati dalle autorità civili competenti secondo le disposizioni delle leggi 22 ottobre 1971, n. 865, e 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni*" nonchè la legge n.

206/2003, recante "Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo", che considera a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, nonché dagli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione (art. 2, comma 1), facendo espressamente salve le competenze delle regioni e degli enti locali in materia.

IV. Riportato il *breve excursus* del quadro ricostruttivo in materia, sia in termini di legislazione statale che della specifica legislazione regionale attualmente vigente, occorre ora, al fine di poter dirimere la questione posta all'attenzione di questa Sezione dal comune di Rubano, considerare che la funzione amministrativa urbanistica si esplica attraverso l'attività di pianificazione che si concretizza attraverso l'emanazione di atti amministrativi di carattere generale (piani regolatori), o specifico (autorizzazioni e concessioni edilizie), che incidono sul diritto di proprietà dei cittadini, regolamentandolo e limitandolo in vario modo, soprattutto nello *Jus aedificandi* o facoltà di costruire. Titolari della funzione urbanistica sono diversi soggetti pubblici. A seguito dell'entrata in vigore del DPR n. 616 del 1977 alle Regioni furono trasferite le funzioni amministrative statali in materia urbanistica ed in materia di viabilità, fermo restando la competenza dello Stato a svolgere le funzioni di indirizzo e coordinamento delle linee fondamentali nell'assetto e nella tutela del territorio. Alla luce, poi, delle modifiche al titolo V della parte II della Costituzione ad opera della

Legge 18 ottobre 2001 n. 3 e della legge 5 giugno 2003, n. 131, alle Regioni è stata attribuita la potestà legislativa generale in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato; a quest'ultimo è stata attribuita una potestà legislativa esclusiva nelle sole materie contemplate direttamente dal novellato art. 117 Cost. ed è stata, altresì, ridefinita la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, in materie elencate dal medesimo articolo, in cui alla legislazione statale è stata riservata la sola determinazione dei principi fondamentali mentre a quella regionale è stata demandata la potestà legislativa generale.

In conseguenza, vi è una netta ripartizione di competenze tra legislatore regionale, che deve rispettare i principi determinati dalla legge statale, e legislatore statale, che può solo stabilire i principi fondamentali delle materie, lasciando integralmente al primo la definizione e la disciplina di ogni altro aspetto.

In particolare, quanto all'esercizio della potestà legislativa, l'art. 117 Cost. individua tre diversi ambiti:

- 1) quello esclusivo dello Stato, ove si esercita pienamente la funzione legislativa statale, con possibilità di delega alle Regioni della sola potestà regolamentare;
- 2) quello concorrente tra Stato e regioni, ove la potestà legislativa e quella regolamentare spettano alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale;
- 3) quello esclusivo delle Regioni, in ogni materia non rientrante espressamente nei primi due ambiti anzidetti.

Nel nuovo assetto spariscono, poi, i concetti di urbanistica e di edilizia i

quali hanno lasciato il posto al c.d. "governo del territorio" oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, le cui competenze sono definite in base al principio di sussidiarietà.

V. In conclusione, essendo le materia dell'urbanistica e dell'edilizia collocate nell'alveo della nozione di governo del territorio e, pertanto, oggetto di legislazione concorrente, deve ritenersi che laddove la Regione abbia esercitato la propria potestà legislativa in materia, disciplinandola, come nel caso di specie, detta normazione, in assenza di intervenute cause di cessazione dell'efficacia della medesima, assuma carattere cogente e, pertanto, debba essere osservata.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Rubano (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2015.

Il Presidente f.f.

f.to Dott.ssa Brandolini Elena

Depositato in Segreteria il 22/04/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)