



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
Vittoria Cerasi	Consigliere
Rita Gasparo	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 agosto 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Magnago (MI)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la legge n. 1 del 7 gennaio 2026 recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*" ed in particolare l'articolo 2 ad oggetto "*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*";

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Magnago (MI) pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri l'11 agosto 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 14597 del 12 agosto 2026;

VISTA la convocazione del Presidente della Sezione Regionale di controllo per la Lombardia per il giorno 25 agosto 2026, tramite videoconferenza Microsoft Teams;

VISTA l'ordinanza di assegnazione n. 279/2026

UDITO il relatore, dott. Mauro Bonaretti;

PREMESSO

Il Comune di Magnago formula una richiesta di parere in materia di oneri di urbanizzazione che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva, oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che *"è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi"* e, al comma 2, che *"i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta"*.

Nel dettaglio, l'Ente se *"alla luce dei principi della contabilità pubblica, della tutela del patrimonio degli Enti Locali e della sana gestione finanziaria:*

- 1. La mancata adozione, entro il termine previsto dalla normativa regionale, della deliberazione consiliare di aggiornamento degli oneri di urbanizzazione determini, di per sé, una perdita patrimoniale attuale e definitiva.*
- 2. Ovvero se, qualora il credito derivante dalla tardiva deliberazione consiliare avente efficacia retroattiva rimanga giuridicamente esigibile e l'amministrazione conservi il potere-dovere di procedere alla relativa rideterminazione e alla riscossione del conguaglio entro il termine ordinario di prescrizione, debba ritenersi che il patrimonio dell'Ente non abbia ancora subito una perdita definitiva e che il relativo credito continui a costituire un'attività patrimoniale suscettibile di tutela.*
- 3. Nel caso di assenza di previsioni nel Piano dei servizi, ai fini dell'aggiornamento triennale degli oneri di urbanizzazione ai sensi dell'art. 44, comma 1, della L.R. 12/2005, si chiede se sia possibile considerare gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria inseriti nel Programma triennale delle opere pubbliche, determinandone i prevedibili costi mediante l'utilizzo dei prezziari regionali delle opere pubbliche e, qualora non siano disponibili interventi programmati o altri elementi oggettivi idonei a determinare analiticamente i prevedibili costi delle opere di urbanizzazione, se sia possibile utilizzare gli incrementi percentuali dei costi delle opere di urbanizzazione rilevati e certificati dall'ISTAT."*

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, oggi, anche dall'art. 2 della legge 7 gennaio 2026. L'accesso a tale funzione da parte delle autonomie territoriali presuppone la preventiva verifica dei requisiti di ammissibilità delle richieste di parere. Sotto il profilo soggettivo si rileva, quindi, la sussistenza della legittimazione dell'Ente e, per esso, del Sindaco quale suo rappresentante legale (art. 50, comma 2, TUEL), a proporre l'istanza.

Quanto alla ammissibilità oggettiva del quesito, la sua attinenza alla materia della contabilità pubblica deriva dalla riconducibilità alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività

finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

In proposito va specificato che a seguito del citato intervento normativo – in particolare e per quel che qui interessa - dell'art. 2, comma 1, secondo periodo e comma 2, della legge 1/2026, è stata integrata, mantenendone il carattere unitario, la disciplina della funzione consultiva della Corte dei conti prevista dall'art. 7, comma, 8, della legge 131/2003, stabilendo il termine perentorio di 30 giorni per rispondere ai quesiti e riconducendo sia alla mancata risposta che alla resa del parere gli effetti dell'esclusione della responsabilità amministrativa (sul punto, la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 le Sezioni Riunite della Corte dei conti).

Le valutazioni della Corte non possono comunque riguardare pregressi comportamenti amministrativi, provvedimenti già adottati o soggetti (allorché troverà piena applicazione il comma 1 quater dell'art. 3 della legge 20/1994 come previsto dalla legge 1/2026) al controllo preventivo di legittimità o, ancora, fatti all'esame della Procura erariale (se ed in quanto siano stati notificati inviti a dedurre, come oggi prevede l'art. 2 della legge 1/2026) o di altri organi giudiziari (non potendo tale attività in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi agli stessi).

I pareri sono orientati a chiarire questioni giuridiche e a stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento rispetto alle questioni sottese al quesito, ma l'esimente della responsabilità *“rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere non potendo assegnarsi all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale”* (così le Sezioni Riunite citate) rimanendo essa comunque idonea a fornire indirizzo ed orientamento giurisprudenziale per tutte le altre amministrazioni in base al principio di diritto enunciato.

L'Amministrazione istante, pertanto, è avvertita che l'esonero di responsabilità deriva dallo stretto, fedele e puntuale collegamento con la soluzione prospettata in riferimento ad una fattispecie tratta dal caso concreto esposto e dai cui termini fattuali non può in assoluto prescindere in ragione dell'effetto sostanziale dell'esimente specifica voluta dal Legislatore.

Tale precisazione è ancor più stringente, come si vedrà oltre, in relazione al terzo quesito formulato dall'Amministrazione istante e qui all'esame.

MERITO

Il governo del territorio è materia concorrente secondo l'art. 117 della Costituzione. Il d.p.r. 380/2001 vale, quindi, come norma generale di principio laddove stabilisce all'art. 16, comma 1, che *“(...) il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato*

all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo".

Coerentemente con il quadro nazionale l'art. 43 della legge regionale della Lombardia n. 12/2005 stabilisce che *"i titoli abilitativi per interventi di nuova costruzione, ampliamento di edifici esistenti e ristrutturazione edilizia sono soggetti alla corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché del contributo sul costo di costruzione, in relazione alle destinazioni funzionali degli interventi stessi"*.

Sono, pertanto, due le componenti del contributo di costruzione secondo quanto previsto dalla legge regionale: gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e il costo di costruzione che gli articoli successivi disciplinano separatamente. L'art. 44, infatti, regola i primi e stabilisce che *"gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sono determinati dai comuni, con obbligo di aggiornamento ogni tre anni, in relazione alle previsioni del piano dei servizi e a quelle del programma triennale delle opere pubbliche, tenuto conto dei prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, incrementati da quelli riguardanti le spese generali"*.

L'art. 48 regola il costo di costruzione e stabilisce, al comma 1, che *"il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato dalla Giunta regionale con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata"* e al comma 2 che *"nei periodi intercorrenti tra i provvedimenti della Giunta regionale, di cui al comma 1, il costo di costruzione è adeguato annualmente ed autonomamente dai comuni, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con decorrenza dell'importo aggiornato dal 1° gennaio successivo"*.

Dunque, mentre per quanto riguarda gli oneri di urbanizzazione la modalità di calcolo che deve essere adottata dai Comuni lombardi è fondata sia su fabbisogni pianificatori (il piano dei servizi aggiornato ogni tre anni e il programma triennale delle opere pubbliche), sia su una possibile valutazione dei costi parametrici (il costo delle opere), il costo di costruzione è determinato dalla Giunta regionale e aggiornato annualmente secondo i dati Istat.

I primi due quesiti avanzati dal Comune di Magnago, sembrano riferirsi ad entrambe le componenti del contributo di costruzione, e riguardano la natura del credito, i profili di responsabilità e la potenziale perdita patrimoniale qualora non siano rispettate le previsioni normative per quanto riguarda gli obblighi di aggiornamento da parte dei Comuni (art. 44, comma 1, e art 48, comma 2, della L.R. 12/2005).

Le entrate da oneri di urbanizzazione hanno la funzione di compensare il carico urbanistico derivante dalle trasformazioni del territorio e rientrano tra i proventi dei titoli abilitativi edilizi che costituiscono prestazioni patrimoniali imposte di natura non tributaria. Essi sono strutturalmente preordinati al soddisfacimento dell'interesse pubblico generale al corretto assetto del territorio. La natura di tali somme quale diritto indisponibile comporta che l'omesso o ritardato

aggiornamento delle tariffe non estingua il credito, che permane esigibile nei termini prescrizionali ordinari. Dunque, la mancata adozione temporanea della deliberazione di aggiornamento non determina, di per sé, una perdita patrimoniale attuale e definitiva per le finanze dell'ente locale. Come chiarito anche dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 maggio 2025, n. 4520), la deliberazione consiliare di aggiornamento dei parametri ha natura ricognitiva. Essa accerta un valore economico preesistente, legato all'effettivo mutamento dei costi delle opere pubbliche. Il diritto alla riscossione del corretto contributo sorge direttamente dalla legge, configurandosi, per l'appunto, come diritto indisponibile.

Di conseguenza il Comune conserva il potere-dovere di rideterminare i corrispettivi dovuti anche in data successiva al rilascio del titolo abilitativo e il relativo credito permane esigibile e costituisce un'attività patrimoniale suscettibile di formale tutela giuridica e contabile fino alla scadenza del termine ordinario di prescrizione decennale (art. 2946 c.c.).

Tuttavia, sebbene la tardiva adozione della delibera consiliare non configuri *ex se* una perdita definitiva, è senz'altro da ritenersi passibile di responsabilità amministrativa la negligenza dei responsabili tecnici e finanziari che abbiano omesso di aggiornare per lunghi periodi i parametri concessori laddove consegua la prescrizione del credito, l'insolubilità sopravvenuta del debitore o la contestazione contenziosa della debenza dello stesso (così, recentemente, Sezione Giurisdizionale Veneto, 11 luglio 2025, n. 277 e Sezione giurisdizionale Toscana, 14 aprile 2025 n. 48).

Inoltre, qualora il mancato aggiornamento riguardi gli strumenti pianificatori presupposti e più specificatamente proprio il Piano dei servizi, espressamente richiamato dall'art. 44, che, pur non avendo una rigida periodicità, richiede costanti modifiche in dipendenza delle dismissioni o dei nuovi inserimenti di opere di interesse pubblico, può prodursi un disallineamento oggettivo tra i fabbisogni reali del territorio *medio tempore* maturati in termini di nuovi servizi necessari e non ancora formalmente previsti e gli oneri urbanistici correlati.

In questo caso, a differenza di quanto avviene per i contributi connessi con l'effettivo valore dei costi, una modifica al piano dei servizi tardiva e successiva all'atto concessorio, non sarebbe affatto un mero atto ricognitivo, ma una modifica costitutiva del piano di governo del territorio che non potrà avere valore retroattivo. Conseguentemente, nella fattispecie corrispondente a quella di *"assenza di previsioni nel Piano dei servizi"* dichiarata dal Comune di Magnago nel terzo quesito, l'Ente dovrebbe rinunciare a una potenziale maggiore entrata a causa del ritardato aggiornamento del Piano dei servizi, non potendo imporre un contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione) per servizi che seppur necessari non sono stati previamente e formalmente previsti nell'atto di pianificazione.

Il terzo quesito, infatti, riguarda le modalità con cui il Consiglio comunale può determinare i prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ai fini dell'adeguamento triennale previsto dall'art. 44, comma 1, della legge regionale n. 12/2005, in assenza di aggiornamenti formali del Piano dei servizi.

Il principio di veridicità, attendibilità e congruità delle poste di bilancio impone che la quantificazione delle tariffe e dei crediti avvenga sulla base di parametri oggettivi, documentabili e logicamente verificabili. Solo nel rispetto di tali principi da parte dell'Amministrazione, il contribuente può ritenersi tenuto a conoscere senza possibilità di contestazione il contributo dovuto pur quantificato retroattivamente dall'Amministrazione. Ne consegue che non possono essere imposti oneri di urbanizzazione connessi con opere pubbliche non previste nel Piano dei servizi che rappresenta uno dei tre documenti costitutivi del piano di governo del territorio e il cui mancato aggiornamento è particolarmente grave sotto il profilo gestionale ed amministrativo. A fronte dell'impossibilità per il Comune di adeguare gli oneri di urbanizzazione (e richiederne il relativo pagamento) alla realtà effettiva dei servizi necessari – ma non previsti formalmente in un Piano dei servizi non aggiornato – viene, quindi, a realizzarsi una perdita per l'Amministrazione e a concretizzarsi un danno erariale.

Conclusivamente, se i valori dei costi parametrici e i relativi aggiornamenti sulla base degli indici ISTAT (applicabili solamente ad alcune, ma non tutte, le variabili che insistono sulle diverse componenti del contributo di costruzione previsto dalla legge) sono certamente strumenti coerenti e adeguati all'aggiornamento, anche successivo e ricognitivo, delle componenti di costo del contributo di costruzione, in quanto funzionali a salvaguardare il valore reale delle entrate comunali a fronte della dinamica inflazionistica e a garantire la neutralità finanziaria della tariffa rispetto alla svalutazione monetaria, scongiurando fenomeni di immobilismo tariffario lesivi per l'integrità del patrimonio pubblico, essi non possono in alcuna maniera sostituire la funzione di programmazione dei servizi quale momento costitutivo del piano di governo del territorio.

Né può essere positiva la risposta sull'impiego del Programma triennale delle opere pubbliche in modo sostitutivo rispetto al Piano dei servizi. La stessa legge regionale, attraverso la congiunzione "e", afferma in modo esplicito la necessità di utilizzare entrambi i riferimenti: quello più di lungo periodo e pianificatorio del Piano dei servizi e quello più prettamente programmatico e gestionale del Programma triennale delle opere pubbliche che dal primo non può evidentemente prescindere.

Ne consegue che l'adeguamento della delibera sugli oneri di urbanizzazione che intervenga a modificare o riconsiderare l'assetto futuro dei servizi o le regole previste nel relativo Piano, non

potrà che avere validità per il futuro, risultando, quindi, privi di compensazione economica servizi e opere pubbliche pur necessari al momento del rilascio del permesso di costruire.

In ragione di quanto appena rilevato sulla scorta delle prospettazioni formulate dall'Ente, è da escludersi quanto al terzo quesito l'applicazione dell'esimente prevista dall'art. 2 della legge 1/2026.

Analogamente è escluso l'esonero per eventuali danni erariali conseguenti a ritardi ed inerzie, in questa sede non rappresentati, né specificamente dedotti, nell'aggiornamento del contributo di costruzione.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – con riferimento all'istanza formulata dal Sindaco del Comune di Magnago esprime il seguente parere:

- 1. La mancata adozione, entro il termine previsto dalla normativa regionale, della deliberazione consiliare di aggiornamento degli oneri di urbanizzazione non determina, di per sé, una perdita patrimoniale attuale e definitiva in quanto il credito derivante dalla tardiva deliberazione consiliare avente efficacia retroattiva rimane giuridicamente esigibile e l'amministrazione conserva il potere-dovere di procedere alla relativa rideterminazione e alla riscossione del conguaglio entro il termine ordinario di prescrizione o di sopravvenuta impossibilità dell'esazione. Tuttavia, il ritardato aggiornamento per lunghi periodi dei parametri concessori, pur all'interno del periodo di prescrizione, pone l'entrata patrimoniale al rischio di insolvibilità del debitore e alla contestazione contenziosa della debenza della stessa.*
- 2. Ai fini dell'applicazione corretta dell'art. 44 della legge regionale 12/2005 e del calcolo del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione), occorre fare riferimento al Piano dei servizi e al Piano triennale delle opere pubbliche. In assenza di previsioni nel Piano dei servizi, ai fini dell'aggiornamento triennale degli oneri di urbanizzazione ai sensi dell'art. 44, comma 1, della L.R. 12/2005, non è possibile in alcuna maniera determinare gli oneri di urbanizzazione per servizi non previsti. La previsione di nuove dotazioni di servizi per il territorio (o di nuove regole di piano), quand'anche formulata in una delibera di aggiornamento degli oneri di urbanizzazione, determinerà effetti solamente per il futuro.*
- 3. Il mancato aggiornamento di tutti gli atti obbligatori di pianificazione e programmazione previsti dalla legge determina danno erariale e le conseguenti responsabilità in ragione dell'impossibilità di adeguare gli oneri di urbanizzazione (e richiederne il relativo pagamento) alla realtà effettiva dei servizi necessari, ma non previsti formalmente.*

In ordine al punto 3 che precede è esclusa l'applicazione degli effetti esimenti di cui all'art. 2 della legge 1/2026.

È, altresì, escluso l'esonero della responsabilità per eventuali danni erariali conseguenti a ritardi ed inerzie nell'aggiornamento del contributo di costruzione (punto 1, secondo periodo).

Dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Magnago.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 agosto 2026.

il Relatore
(Mauro Bonaretti)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

9 settembre 2026

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)