



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

**nell'adunanza del 10 gennaio 2012**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 15 dicembre 2011 con la quale il Sindaco del Comune Calcio (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del

Comune di Calcio;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Calcio ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione dell'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. Edilizia) che sotto la rubrica "riduzione o esonero dal contributo di costruzione", al comma 3, lett. c), stabilisce che il contributo di costruzione non è dovuto <<per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici>>.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Calcio rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

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; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi

principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché incide sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione all'entrata per gli oneri di urbanizzazione.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

Il Sindaco del Comune di Calcio ha posto alla Sezione un quesito concernente l'interpretazione dell'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. Edilizia) che sotto la rubrica "riduzione o esonero dal contributo di costruzione", al comma 3, lett. c), stabilisce che il contributo di costruzione non è dovuto <<per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici>>.

In particolare formula un duplice quesito. Nel primo si chiede se nella fattispecie che prevede la riduzione o esonero dal contributo di costruzione "per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti", vi rientra anche l'intervento per la realizzazione di una scuola di formazione professionale posto in essere da una Fondazione di diritto privato.

Con il secondo quesito si chiede se nella fattispecie che prevede la riduzione o esonero dal contributo di costruzione "per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici", vi rientra anche un'opera anche quando questa non è stata prevista né negli strumenti di programmazione finanziaria, né negli strumenti urbanistici specificatamente quale opera di "urbanizzazione secondaria".

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se applicare o meno l'esonero del pagamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, con riferimento all'intervento edilizio indicato, attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Per una maggior comprensione della questione ermeneutica posta è opportuno ricordare che la norma richiamata disciplina due fattispecie di esonero dal contributo di costruzione: 1) "gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti" (fattispecie a cui è riconducibile il primo quesito); 2) "le opere di urbanizzazione, eseguite anche

da privati, in attuazione di strumenti urbanistici" (fattispecie a cui è riconducibile il secondo quesito).

**Principi a cui l'amministrazione comunale si deve attenere per la soluzione del 1° quesito.**

Come ha già avuto modo di precisare questa Sezione (Lombardia/783/2009/PAR del 9 ottobre 2009; Lombardia/91/PAR/2011 del 21 febbraio 2011), con riferimento alla prima fattispecie, la norma prescrive la sussistenza di due requisiti che devono entrambi concorrere per fondare lo speciale regime di esonero dal contributo di costruzione, l'uno di carattere oggettivo e l'altro di carattere soggettivo. Per effetto del primo la costruzione deve riguardare "*opere pubbliche o d'interesse generale*"; per effetto del secondo le opere devono essere eseguite da "*un ente istituzionalmente competente*".

In particolare, il primo requisito è stato esplicitato nel senso che deve trattarsi di opere che, quantunque non destinate direttamente a scopi propri della P.A., siano comunque idonee a soddisfare i bisogni della collettività, di per se stesse – poiché destinate ad uso pubblico o collettivo – o in quanto strumentali rispetto ad opere pubbliche o comunque perché immediatamente collegate con le funzioni di pubblico servizio espletate dall'ente (cfr. in tal senso *ex plurimis*: C.d.S., sez. IV, 10 maggio 2005, n. 2226; C.d.S., sez. V, 6 maggio 2003 n. 5315; C.d.S., sez. V, 25 giugno 2002, n. 6618).

Con riferimento all'altro requisito (soggettivo), la giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito che la dizione deve riferirsi, oltre che agli enti pubblici in senso proprio, anche ai soggetti che agiscono per conto di enti pubblici, ricomprendendo, pertanto, "*i concessionari di opere pubbliche o analoghe figure organizzatorie, caratterizzate da un vincolo tra il soggetto abilitato ad operare nell'interesse pubblico ed il materiale esecutore della costruzione, in modo tale che l'attività edilizia sia compiuta da un soggetto che curi istituzionalmente la realizzazione di opere d'interesse generale per il perseguimento delle specifiche finalità cui le opere stesse sono destinate*" (in tal senso cfr. *ex plurimis*: C.d.S., sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4296; sez. V, 11 gennaio 2006, n. 51; sez. IV, 10 maggio 2005, n. 2226).

La *ratio* della norma contenuta nell'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001 è duplice. Da un lato, è sicuramente quella d'incentivare l'esecuzione di opere da cui la collettività possa trarre utilità. Dall'altro lato, è anche quella di assicurare una ricaduta del beneficio dello sgravio a vantaggio della collettività, posto che l'esonero dal contributo si traduce in un abbattimento dei costi, a cui corrisponde, in definitiva, un minore aggravio di oneri per il contribuente. In altre parole, l'imposizione del contributo di costruzione ai soggetti che agiscono nell'istituzionale attuazione del pubblico interesse sarebbe altrimenti intimamente contraddittoria,

poiché verrebbe a gravare, sia pure indirettamente, sulla stessa comunità che dovrebbe avvantaggiarsi del pagamento di esso.

Pertanto, alla luce di tale *ratio* della disposizione, la giurisprudenza amministrativa ha generalmente accolto un'interpretazione che ricomprende, nell'ambito di applicabilità della norma, oltre agli enti pubblici in senso proprio, anche *"quelle figure soggettive che non agiscono per esclusivo scopo lucrativo ovvero che accompagnano al lucro un collegamento giuridicamente rilevante con l'amministrazione, sì da rafforzare il legame istituzionale con l'azione del soggetto pubblico per la cura degli interessi della collettività"* (in tal senso *ex plurimis*: C.d.S., sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6818; C.d.S., sez. IV, 12 luglio 2005, n. 3744).

Nel quesito posto dall'Amministrazione comunale si precisa che la Fondazione Ikaros ha chiesto al Comune di Calcio permesso di costruire per la realizzazione di un nuovo edificio scolastico; tuttavia, detta Fondazione non realizza l'opera "per conto" del Comune (la fondazione, in realtà, godrà di un contributo regionale, ma esso determinerà un vincolo di destinazione dell'edificio limitato nel tempo a soli 10 anni).

Per contro, la Fondazione argomenta la propria richiesta di esonero dal pagamento del contributo di costruzione osservando che in ordine al requisito soggettivo la fondazione medesima <<beneficia per la realizzazione delle opere dell'erogazione di un contributo da parte della Regione Lombardia che vincola l'edificio in costruzione a sede del " polo formativo" per 10 anni>>, nonché è disponibile <<ad inserire in una convenzione una previsione che contempli, in caso di cambio di destinazione d'uso dopo la scadenza decennale del vincolo regionale o in caso di modifiche statuarie dell'oggetto sociale, il versamento dei contributi di costruzione al Comune>>.

Quanto alla sussistenza del presupposto oggettivo indicato dalla fattispecie normativa in esame, non può disconoscersi che l'opera di realizzazione di un nuovo edificio scolastico sia collegata senz'altro ad una finalità di interesse pubblico generale.

Con riferimento al requisito soggettivo, invece, appare opportuno richiamare le considerazioni più articolate già formulate da questa Sezione nei citati pareri (Lombardia/783/2009/PAR del 9 ottobre 2009; Lombardia/91/PAR/2011 del 21 febbraio 2011).

Si è detto sopra dell'orientamento della giurisprudenza amministrativa che, da un lato, ha interpretato estensivamente la dizione "enti istituzionalmente competenti", ricomprendendovi, oltre agli enti pubblici in senso proprio, anche altre "figure organizzative" che "curino istituzionalmente la realizzazione di opere d'interesse generale per il perseguimento delle specifiche finalità cui le opere stesse sono destinate"; dall'altro lato, ha ricondotto tale espressione

prevalentemente alla figura del concessionario. Ciò in ragione della considerazione che gli elementi che connotano l'instaurazione e lo svolgimento del rapporto di concessione sono in grado di garantire di per sè quell'immediato legame istituzionale con l'azione dell'Amministrazione per la cura degli interessi della collettività, che si ritiene presupposto indefettibile per l'applicazione dell'esonero contributivo. In quest'ottica, è stata esclusa l'applicabilità della norma in questione a soggetti privati che esercitino un'attività lucrativa di impresa indipendentemente dalla rilevanza sociale dell'attività stessa (cfr. C.d.S., sez. V, 21 gennaio 1997, n. 69); nonché a soggetti privati che, seppur non perseguiti fini di lucro, realizzino opere destinate a rimanere nella piena disponibilità dei privati esecutori in quanto non vincolate in alcun modo al mantenimento della finalità pubblica (cfr. C.d.S., sez. V, 11 gennaio 2006, n. 51).

Peraltro, questa Corte ritiene opportuno non tralasciare la considerazione dell'attuale sviluppo dell'ordinamento della Repubblica e delle modalità di svolgimento dell'azione amministrativa.

Infatti, da un lato, la riforma del Titolo V della Costituzione, operata con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha inserito espressamente il principio di sussidiarietà, cosiddetto "orizzontale", nell'ambito delle regole di organizzazione e di esercizio delle funzioni pubbliche, prevedendo all'art. 118, ultimo comma, che *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*.

Dall'altro lato, anche a causa dell'influenza del diritto comunitario, sono sempre più frequenti le forme di collaborazione tra soggetto pubblico e soggetto privato, nonché i casi in cui al soggetto privato sono affidati obiettivi di interesse pubblico.

In sostanza si assiste al passaggio da una configurazione della distribuzione del potere pubblico essenzialmente in via gerarchica ed in via autoritativa ad una distribuzione per così dire "a rete", estesa anche ad altri soggetti dell'ordinamento che non sono enti pubblici in senso proprio, con la conseguenza che le funzioni pubbliche non necessariamente vengono esercitate mediante esplicazione di poteri autoritativi, ben potendo svolgersi attraverso forme e moduli procedurali di tipo privatistico.

In quest'ottica si rende opportuna, a parere di questa Corte, un'interpretazione evolutiva e teleologicamente orientata del concetto di "ente istituzionalmente competente" previsto all'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001 (anche al di là delle figure dei concessionari).

Sulla scorta di queste affermazioni di principio, dunque, spetta all'amministrazione valutare in concreto (ovvero, alla luce dello statuto della fondazione, dell'attività da essa svolta e della contribuzione che riceve dalla

Regione) se la fondazione Ikarus possa o meno essere qualificato come "ente istituzionalmente competente" previsto all'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001.

**Principi a cui l'amministrazione comunale si deve attenere per la soluzione del 2° quesito.**

Nell'istanza di parere l'amministrazione comunale precisa che <<la Fondazione aveva presentato al Comune, durante il procedimento di approvazione del nuovo PGT, apposita richiesta finalizzata all'individuazione, per un' area di proprietà, della destinazione urbanistica "attrezzature per l'istruzione", con l'intento di realizzare l'intervento di che trattasi. Il Comune in sede di approvazione ha accolto tale richiesta, sicuramente per rispondere ad un interesse generale ma nei propri strumenti di programmazione tra cui il Programma delle Opere Pubbliche, la relazione previsionale e programmatica, le schede di cui al Piano dei Servizi del PGT non ha previsto la realizzazione di tale intervento, né in via diretta, né tramite concessione, né tramite figura organizzativa similare>>.

Anche con riferimento alla seconda fattispecie prevista dall'art. 17, comma 3, lett. c), del D.P.R. n. 380/2001, questa Sezione ha espresso le proprie considerazioni nei citati pareri Lombardia/783/2009/PAR del 9 ottobre 2009 e, più recentemente, Lombardia/91/PAR/2011 del 21 febbraio 2011. In particolare, è stato ricordato che secondo giurisprudenza amministrativa consolidata questa seconda fattispecie di esonero dal contributo di costruzione ricorre quando l'opera non solo è conforme agli strumenti urbanistici, bensì è anche espressamente contemplata come tale nello strumento urbanistico medesimo poiché la norma, testualmente, utilizza l'espressione "*opere di urbanizzazione eseguite in attuazione di strumenti urbanistici*" (in tal senso C.d.S., sez. V, 10 maggio 1999, n. 536; C.d.S., sez. V, 21 gennaio 1997, n. 69; C.d.S., sez. V, 1° giugno 1992, n. 489).

In altre parole, affinché possa trovare applicazione la disposizione invocata non è sufficiente la generica sussumibilità degli interventi nell'ambito delle opere di urbanizzazione; infatti, non tutte le opere di urbanizzazione sono esenti dal contributo concessorio, ma solo quelle eseguite "in attuazione di strumenti urbanistici". La *ratio* della "gratuità" in termini di contributi di costruzione è <<quella di incentivare solo la dotazione di quelle infrastrutture che danno ordinata e coerente attuazione alle previsioni urbanistiche espressamente previste dall'Autorità comunale. Pertanto affinché possa qualificarsi un intervento come "opera di urbanizzazione eseguita in attuazione di strumenti urbanistici" è necessario che, oltre a potersi qualificare opera di urbanizzazione, sia specificamente indicata nello strumento urbanistico, corrispondendo ad una precisa indicazione dello stesso>> (T.A.R. LOMBARDIA - Sez. Brescia- n. 163/05).

Chiariti i principi di carattere generale a cui l'interprete deve rifarsi in sede di applicazione della seconda fattispecie tipizzata dalla lettera c) dell'art. 17 del

D.P.R. n. 380/2001, spetta all'amministrazione comunale compiere le valutazioni del caso concreto.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

18 gennaio 2012

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)