



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Anna Maria Carbone Prosperetti	PRESIDENTE
Dott. Nicola Leone	CONSIGLIERE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Motzo	CONSIGLIERE
Dott. Roberto Angioni	REFERENDARIO RELATORE

nella camera di consiglio del 19 dicembre 2011;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 55 del 3 settembre 2011 con la quale il Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di SELARGIUS;

Visto il decreto di assegnazione del 10 novembre 2011 con il quale il

Referendario Roberto Angioni veniva incaricato dell'istruttoria della predetta richiesta di parere;

Vista la nota n. 19595123, del 16/11/2011, con cui il Magistrato istruttore, Referendario Roberto Angioni, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 37/2011, del 19 dicembre 2011, con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Referendario Roberto Angioni;

P R E M E S S O

Il Sindaco del Comune di SELARGIUS chiede di conoscere "se la legge 662/1994 è applicabile anche al di fuori della legge sul condono edilizio, atteso che dalla lettura letterale della norma sembrerebbe potersi attivare progetti specifici per l'istruttoria delle pratiche di sanatoria attraverso progetti ai quali partecipano i dipendenti fuori dall'orario d'ufficio"

C O N S I D E R A T O

1. Il parere è stato richiesto ai sensi dell'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 dal Sindaco del Comune di SELARGIUS ed è dunque ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto la richiesta è stata effettuata da soggetto a ciò legittimato dalla legge ed è stato correttamente trasmesso attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali.
2. Si deve anche ritenere l'astratta ammissibilità oggettiva, in quanto, interpretata come segue, la questione sottoposta all'attenzione della Sezione afferisce a profili di contabilità pubblica così come delineati dalla deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n.54/PAR/2010. Infatti, correttamente inteso il quesito nel senso della richiesta circa la legittimità dell'utilizzo dei proventi derivanti dai procedimenti di

accertamento di conformità in favore di piani di lavoro dei dipendenti comunali, nei termini oggi prospettati il quesito coinvolge aspetti legati alla gestione della spesa del personale, avente a sua volta diretta incidenza sulla gestione del bilancio dell'ente locale.

3. Ciò premesso, in linea di principio non si può esaminare la questione senza una pur sommaria disamina delle disposizioni che riguardano l'attività edilizia in sanatoria e che, in particolare, prescrivono (o autorizzano) specifici impieghi per le risorse reperite a titolo di sanzione o di oblazione nelle (diverse) ipotesi di sanatoria edilizia di cui al D.P.R. 380/2001 ed alla L.R. 23/1985 e nei (tre diversi) casi di condono edilizio di cui alla legge 47/1985, alla legge 724/1994 ed al D.L. 269/2003.

4. Per l'accertamento di conformità di cui al D.P. 380/2001, che a sua volta recepisce le previgenti disposizioni in materia di cui all'art.13 della legge n.47/1985, l'art.36 (per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire) e l'art.37 (per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di assenza di attività), nonché l'art.16 della L.R. 23/1985, prescrivono determinati requisiti per il rilascio della sanatoria edilizia, tra i quali il pagamento a titolo di oblazione del contributo di costruzione e delle conseguenti sanzioni e la conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica (c.d. doppia conformità, secondo la corrente e preferibile interpretazione della giurisprudenza amministrativa). La disciplina edilizia dell'accertamento di conformità depone nel senso che la relativa competenza costituisce esercizio delle prerogative attribuite dalla legge, in via ordinaria, all'ente a ciò preposto.

Il quadro normativo, per quanto qui rileva, deve poi essere integrato con le disposizioni dell'art.2, comma 8 della legge n.244/2007 (Finanziaria per l'anno 2008) il quale espressamente prevede che ***“Per gli anni dal 2008 al 2012, i proventi delle concessioni edilizie e delle***

*sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentare in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, possono essere utilizzati **per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale***", senza tuttavia prevedere la possibilità di utilizzo di tali proventi per il finanziamento di piani di lavoro.

5. Le diverse normative in materia di condono edilizio, da prima quella di cui alla legge 47/1985, poi la disciplina della legge 724/1994 ed infine quella da ultimo introdotta dal d.l. 269/2003, viceversa attribuiscono alle amministrazioni interessate - entro termini e con procedure rigorosamente predeterminati dalla legge - competenze che fuoriescono dalle normali funzioni amministrative.

Al riguardo è certamente opportuno e preliminare chiarire che al di là dell'utilizzo da parte del legislatore di termini come "*sanatoria*" ed "*oblazione*" sia per i casi di accertamento di conformità che nei casi di condono edilizio – cosa che potrebbe portare l'interprete a ritenere che le diverse ipotesi condividano la medesima natura - le due fattispecie operano in verità su piani completamente opposti e con presupposti completamente diversi: l'accertamento di conformità si fonda sulla verifica che l'opera realizzata è comunque conforme agli strumenti urbanistici, e dunque l'attività volta a tal fine da parte degli organi amministrativi a ciò preposti costituisce, come già detto, competenza tipica e per così dire, *naturale*, dell'amministrazione interessata.

Viceversa il condono edilizio costituisce eccezionale sanatoria di un'opera difforme dagli strumenti urbanistici e conseguentemente l'attività ad esso legata, anche in via amministrativa, costituisce

competenza non tipica ed attribuita dalla legge nei soli casi previsti ed espressamente disciplinati. Con la conseguenza che l'attività svolta per tale inusuale ed eccezionale competenza dell'amministrazione non è ricompresa tra i compiti ordinari del personale dipendente, ed ha spinto il legislatore, esclusivamente per tale motivo, a consentire che le amministrazioni stesse devolvano parte delle risorse introitate a specifici piani di lavoro che favoriscano la regolarizzazione edilizia del territorio, anche con finalità di reperimento di risorse per l'erario.

6. Nell'ambito di tali specifiche discipline ha trovato ingresso anzitutto la previsione, ricordata dal Comune di SELARGIUS nella sua specifica richiesta di parere, di cui all'art. 2, commi 48 e 49, che disciplina l'impiego dei proventi derivanti dalle pratiche **di condono edilizio**. Il comma 48, in particolare, dispone che *"I comuni sono tenuti ad iscrivere nei propri bilanci le somme versate a titolo di oneri concessori per la sanatoria degli abusi edilizi in un apposito capitolo del titolo IV dell'entrata. Le somme relative sono impegnate in un apposito capitolo del titolo II della spesa. I comuni possono utilizzare le relative somme **per far fronte ai costi di istruttoria** delle domande di concessione o di autorizzazione in sanatoria,"*

Il comma 49, invece, chiarisce che *" per l'attività connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i fondi all'uopo accantonati **per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario....."** .*

7. Alle norme di cui sopra ha fatto seguito, specularmente e con riferimento all'ultima ipotesi di **condono edilizio** introdotta nell'ordinamento nell'anno 2003, quanto disposto dall'art.32, comma 40, terzo capoverso del D.L. 269/2003 il quale, dopo aver disciplinato le modalità di conteggio degli oneri legati alla concessione della sanatoria edilizia, prevede che *"Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle*

*concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i diritti e oneri di cui al precedente periodo, **per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario**" .*

Il comma 41, poi prevede, nella parte che qui interessa, che *"Al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria presentate ai sensi del presente articolo, nonché ai sensi del capo IV della legge 28 febbraio 1985 n.47, e successive modificazioni, e dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994 n.724, e successive modificazioni, il 50 per cento delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione, ai sensi dell'articolo 35 comma 14 della citata legge n.47 del 1985 e successive modificazioni, è devoluto al comune interessato."* Anche in questo caso, però, il legislatore non ha previsto la possibilità dell'utilizzo di parte dei proventi per il finanziamento di piani di lavoro.

8. Ne deriva un quadro normativo piuttosto composito ma assolutamente coerente, nel quale si deve ritenere:

- a) che i proventi derivanti da accertamenti di conformità (rientranti nelle funzioni ordinarie dell'amministrazione) **non possono essere utilizzati per il finanziamento di piani di lavoro**. Ciò, a livello sistematico, anche alla luce del principio di omnicomprensività della retribuzione di cui agli artt. 2 comma 3, 24 comma 3 e 45 comma 2 del D.Lgs. 165/2001;
- b) che i proventi derivanti da sanatorie edilizie nell'ambito di procedure straordinarie di condono edilizio possono dar luogo, nel rispetto dei criteri di legge, a piani di lavoro a ciò finalizzati in ossequio alle disposizioni normative sopra citate (legge 662/1996 e d.l. 269/2003);
- c) che i proventi derivanti dal conguaglio delle oblazioni legate ai condoni precedenti (legge 45/1987 e 724/1994), analogamente a quanto previsto al punto a) non possano essere utilizzati per il

finanziamento di piani di lavoro.

9. Occorre infine puntualizzare che la differente natura dell'accertamento di conformità e del condono edilizio, nonché la natura eccezionale di quest'ultimo istituto, impediscono a priori la possibilità dell'applicazione analogica o estensiva delle previsioni che consentono il finanziamento di specifici piani di lavoro, come invece prospettato dal Comune richiedente. Deve infatti assolutamente prescindere dalla circostanza, del tutto irrilevante, che l'attività istruttoria delle pratiche edilizia eseguita dal personale dipendente in via amministrativa possa o non possa coincidere nelle due differenti ipotesi di accertamento di conformità e di condono edilizio.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione

DELIBERA

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di SELARGIUS, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario Generale del comune e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2011.

IL Magistrato Relatore

(Roberto Angioni)

IL PRESIDENTE

(Anna Maria Carbone Prosperetti)

Depositata in Segreteria in data 21 dicembre 2011

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)