

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza del 17 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 del 28 dicembre 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Arcene (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 sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Arcene, con nota prot. n. 9188 del 28 dicembre 2011, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere relativa alla corretta interpretazione dell'art. 48 comma 2 della legge regionale della Lombardia n. 12 del 11 marzo 2005, chiedendo l'orientamento della Sezione circa la corretta modalità di conteggio, in assenza di determinazione regionale, dell'adeguamento del costo di costruzione degli edifici, secondo la variazione accertata dall'ISTAT.

La predetta norma dispone infatti che "Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato dalla Giunta regionale con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata." Il successivo comma 2 precisa poi 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."

La determinazione del predetto costo è necessaria ai fini della corretta corresponsione del contributo di costruzione che ogni richiedente una licenza edilizia deve corrispondere al Comune (come da medesimo art. 48 LR n. 12/2005).

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Arcene, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 e dell'efficienza ed 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 dell'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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale 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.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Arcene con nota n. 9188 del 28 dicembre 2011.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una

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 del 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Comune di Arcene, concernendo la corretta determinazione delle modalità di conteggio di un'entrata contributiva rientra, come già affermato in precedente pronuncia di questa Sezione (n. 91 del 21 febbraio 2001), nella nozione di contabilità pubblica nei termini sopra delineati.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità e, in questo caso, delle disposizioni in materia di entrata, è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Appare opportuna una breve premessa di carattere normativo.

L'art. 16 comma 1 del DPR n. 380 del 6 giugno 2001, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", prevede 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.

Il successivo comma 9 prosegue affermando che "Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata", mentre "nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, 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)".

Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione.

L'art. 2 del DPR n. 380/2001 dispone inoltre, in coerenza al riparto di competenze operato dalla Carta costituzionale, che "le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia

nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico”.

Per la Regione Lombardia è stata approvata la legge regionale n. 12 del 11 marzo 2005 “Legge per il governo del territorio” che, nello specifico, riproduce pressoché fedelmente la norma nazionale posta in materia dall’art. 16 del citato Testo unico in materia edilizia.

Infatti i commi 1 e 2 dell’art. 48 della citata legge regionale affermano che:

“Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato dalla Giunta regionale con riferimento ai costi massimi ammissibili per l’edilizia agevolata.”

“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”.

Il dubbio posto dal comune di Arcene concerne, nella perdurante assenza di determinazione regionale (l’ultimo aggiornamento risale alla DGR n. 53844 del 31 maggio del 1994), la corretta modalità di conteggio dell’adeguamento del costo di costruzione agli indici di variazione pubblicati dall’ISTAT.

In particolare il Sindaco rileva che, da un esame dei comportamenti tenuti da alcuni Comuni della Lombardia, si desumono due modalità applicative:

- secondo la prima, il costo unitario di costruzione, deliberato a suo tempo dalla Regione (pari ad € 249,09), è indicizzato secondo la variazione ISTAT intervenuta dal giugno 1994 (mese di entrata in vigore della determinazione regionale) al mese dell’anno in cui si delibera l’adeguamento (secondo l’ultimo indice ufficiale ISTAT disponibile);
- secondo la seconda, il costo unitario di costruzione deliberato dalla Regione è indicizzato, in primis, secondo la variazione annuale ISTAT intervenuta da giugno 1994 (mese di entrata in vigore) a giugno 1995. La stessa procedura si adopera di anno in anno sino all’ultimo disponibile indice di variazione pubblicato dall’Istituto di statistica.

In entrambi i casi, come da norma di legge, l’aggiornamento decorre dal primo gennaio dell’anno successivo a quello in cui è stato deliberato.

Nel primo, però, seguendo i risultati proposti dal Comune istante, si otterrebbe, per il 2012, un costo di costruzione aggiornato pari ad € 382,60 al metro quadro; nel secondo leggermente superiore (€ 392,81).

Il sindaco riferisce che, a suo parere, appare più conforme alla lettera della norma la prima interpretazione.

Va premesso che i moduli operativi attraverso cui calcolare l’aggiornamento possono effettivamente condurre a risultati non perfettamente omogenei.

In particolare il conteggio può divergere tenendo conto, per esempio, delle seguenti alternative:

- il momento di partenza dell'aggiornamento, se dal giugno 1994 (data di pubblicazione della delibera regionale) o dal giugno 1995 (primo inadempimento regionale, quindi momento di maturazione della funzione surrogatoria del comune);
- il mese sul quale deve essere calcolato l'aggiornamento (se giugno, gennaio o il mese in cui l'ISTAT rende pubblico l'indice di variazione del costo di costruzione);
- quando deve avere effetto l'aggiornamento: se dal mese di giugno dell'anno in cui viene deliberato, dal mese di gennaio dell'anno successivo o da qualsiasi momento in cui sia resa pubblica la percentuale di variazione del costo di costruzione.

Va tenuto anche presente che gli indici ISTAT sulla variazione dei costi di costruzione sono resi noti con alcuni mesi di ritardo.

Sotto quest'ultimo profilo, per la verità, soccorre il dettato legislativo che esplicitamente sancisce la decorrenza dell'importo aggiornato dal primo gennaio dell'anno successivo.

Circa il particolare quesito posto dal Comune richiedente (inerente la base di calcolo su cui applicare la variazione ISTAT del costo di costruzione), dal mero esame della norma non emergono univoci indizi atti a far preferire la prima interpretazione piuttosto che la seconda (il comma si limita ad affermare che l'importo va rivalutato secondo i prescritti indici ISTAT, "con decorrenza dell'importo aggiornato dal 1° gennaio successivo").

E, in effetti, confrontando alcuni prospetti analitici di determinazione dell'importo, reperibili anche sui siti internet, non emergono uniformi modalità di conteggio.

Infatti, per il 2012, il costo di costruzione per gli edifici residenziali risulta determinato (aggiornato), seguendo il primo procedimento proposto in € 382,88 al metro quadro (importo simile a quello prospettato dal Comune richiedente), seguendo il secondo in € 392,82 (importo aderente alla seconda delle interpretazioni proposte).

Tuttavia un'analisi complessiva della disposizione legislativa fa propendere per la seconda interpretazione, peraltro più favorevole alle casse comunali.

Infatti, in base all'art. 48 comma 2 della LR n. 12/2005, i Comuni, in assenza di deliberazione regionale, sono obbligati "annualmente" ed "autonomamente" a rivedere il costo di costruzione, con decorrenza dell'importo aggiornato dal primo gennaio dell'anno successivo.

L'ente locale, in sostanza, ha l'obbligo di rivalutarlo ogni anno e, nel successivo, nella persistente assenza della determinazione regionale, deve applicare l'incremento del costo di costruzione accertato dall'ISTAT sull'importo precedentemente rivalutato (che è quello in quel momento vigente).

Pertanto appare conforme all'obbligo primario posto in capo al Comune che il suddetto aggiornamento sia effettuato, anno per anno, sull'importo già rivalutato.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 48 comma 2 della LR n. 12/2005 (così come dell'art. 16 comma 9 del DPR n. 380/2001), la predetta operazione va effettuata "annualmente" (nel caso proposto dal Comune entro il 31/12/2011).

In disparte la valutazione circa la precisa individuazione del termine (se il 31 dicembre o altro, anche dell'anno successivo, comunque adeguato a garantire la riscossione di un contributo di costruzione aggiornato) e perentorietà del medesimo (con conseguente impossibilità di rivalutazione per l'anno successivo ove l'aggiornamento non sia deliberato entro il 31 dicembre dell'anno precedente), la norma di legge indica comunque chiaramente che l'aggiornamento va effettuato ed è onere autonomo del Comune, pena, in caso di omissione, un decremento di entrata ed il profilarsi di eventuali responsabilità patrimoniali a carico degli organi inadempienti (si rinvia alle motivazioni riportate nella sentenza della Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna n. 265 del 31 maggio 2011).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

24/01/2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)