

**Deliberazione n. 122/2014/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

**Adunanza dell'8 maggio 2014**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Forlì (FC), pervenuta a questa Sezione in data 12 febbraio 2014;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 16 del 28 aprile 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2014 il relatore Marco Pieroni;

### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di Forlì formula alla Sezione un quesito riguardante la sussistenza delle condizioni per applicare l'esenzione dai contributi di costruzione ai sensi dell'art. 17 del d.p.r. n. 380 del 2001 e dell'art. 32 della legge regionale n. 15 del 2013 nel caso della realizzazione di una nuova sede multifunzionale da parte di una Società per azioni a capitale totalmente pubblico in rapporto di *house providing* con il Comune e deputata alla gestione di tutte le reti e degli impianti di captazione, di accumulo, potabilizzazione, sollevamento, adduzione primaria secondaria e distribuzione primaria di acqua potabile afferenti al Servizio idrico integrato nei comuni della Romagna.

### **Diritto**

#### **1. Ammissibilità soggettiva.**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco del Comune di Forlì, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

## **2. Ammissibilità oggettiva.**

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Tanto premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo e dunque sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, poiché incide

sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione all'entrata per gli oneri di urbanizzazione.

### **3. Merito.**

3.1. Il Comune di Forlì chiede di conoscere se ricorrano le condizioni per applicare l'esenzione dai contributi di costruzione ai sensi dell'art. 17 del d.p.r. n. 380 del 2001 e dell'art. 32 della legge regionale n. 15 del 2013 nel caso della realizzazione di una nuova sede multifunzionale da parte di una Società per azioni a capitale totalmente pubblico in rapporto di *house providing* e deputata alla gestione di tutte le reti e degli impianti di captazione, di accumulo, potabilizzazione, sollevamento, adduzione primaria secondaria e distribuzione primaria di acqua potabile afferenti al Servizio idrico integrato nei comuni della Romagna.

3.2. 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.

3.3. Come questa Corte dei conti ha già avuto modo di precisare (Sez. contr. Lombardia/5/2012/PAR del 10 gennaio 2012; Lombardia/783/2009/PAR del 9 ottobre 2009; Lombardia/91/2011/PAR del 21 febbraio 2011; Sez. contr. Marche/60/2013/PAR del 7 agosto 2013), l'art. 17, comma 3, lett. c), del d.p.r. n. 380 del 2001 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".

3.3.1. Tanto premesso, quanto al primo requisito, quello oggettivo ("opere pubbliche o d'interesse generale"), occorre considerare che l'opera da realizzare, quantunque non destinata direttamente a scopi propri della p.a., deve risultare idonea a soddisfare i bisogni della collettività, di per se stessa – poiché

destinate ad uso pubblico o collettivo – o in quanto strumentale rispetto ad opere pubbliche o comunque perché immediatamente collegata con le funzioni di pubblico servizio espletate dall'ente (cfr. in tal senso *ex plurimis*: Cons. Stato sez. IV, 10 maggio 2005, n. 2226; Cons. Stato, sez. V, 6 maggio 2003 n. 5315; Cons. Stato sez. V, 25 giugno 2002, n. 6618).

3.3.2. Con riferimento al requisito soggettivo (“un ente istituzionalmente competente”), 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*: Cons. Stato, 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: incentivare l'esecuzione di opere da cui la collettività possa trarre utilità; 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.

3.3.3. 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, si da rafforzare il legame istituzionale con l'azione del soggetto pubblico per la cura degli interessi della collettività" (in tal senso *ex plurimis*: Cons. Stato sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6818; Cons. Stato sez. IV, 12 luglio 2005, n. 3744).

4. Nel quesito posto dall'Amministrazione comunale si precisa che la Romagna Acque – Società delle Fonti s.p.a. società a capitale totalmente pubblico, costituita nel 1994, gestisce tutte le principali fonti di produzione di acqua potabile ed è principale fornitore all'ingrosso del Servizio idrico integrato del territorio romagnolo in virtù di una convenzione sottoscritta con le tre Autorità d'ambito territoriale ottimale della Romagna Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini (oggi confluite nell'unica Agenzia regionale, ATERSIR, l.r. 23 dicembre 2011, n. 23) in data 30 dicembre 2008 e con valenza fino al 31 dicembre 2023.

Orbene, 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 organizzatorie" 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 per sottolineare 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.

Sicché, alla luce di 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), rimane alla valutazione dell'amministrazione comunale valutare in concreto (ovvero, alla luce dello statuto della predetta società *in house*) se la citata fondazione possa o meno essere qualificato come "ente istituzionalmente competente" previsto all'art. 17 del d.p.r. n. 380/2001.

5. Con riferimento poi al requisito dell'attuazione dell'opera in coerenza con gli "strumenti urbanistici" (art. 17, comma 3, lett.

c), del d.p.r. n. 380/2001), occorre ricordare che la giurisprudenza amministrativa consolidata ha affermato che detto ulteriore requisito 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 Cons. Stato sez. V, 10 maggio 1999, n. 536; Cons. Stato sez. V, 21 gennaio 1997, n. 69; Cons. Stato, 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", sulla base di una precisa indicazione dello stesso (cfr. Tar Lombardia - Sez. Brescia - n. 163/05).

Ora, nel caso di specie viene data assicurazione circa la programmata edificazione di un edificio multifunzionale destinato direttamente ed immediatamente ai fini istituzionali di Romagna Acque s.p.a. relativi alla gestione, alla manutenzione ed allo sviluppo della rete dell'Acquedotto della Romagna, delle nuove fonti e delle opere ad essa collegate, al fine dell'erogazione del Servizio idrico integrato è urbanisticamente localizzata (v. Regolamento urbanistico ed edilizio 2007 del Comune di Forlì) all'interno del Piano di recupero per l'area ex Orsi Mangelli e in particolare nell'area identificata come sotto unità lotto1b da destinare a nuova costruzione in coerenza con gli usi ammessi per la sottozona Ac2 "Servizi della pubblica amministrazione di scala territoriale" (art. 129 RUE): U5, U6, U10, U17, U19, U20, U23, U29, U30. L'Amministrazione comunale, segnala altresì che: un'eventuale futura alienazione dell'immobile da parte di Romagna Acque è condizionata all'approvazione di una variante di destinazione d'uso di carattere oneroso (caratterizzata dal pagamento del relativo contributo); l'edificio da realizzare è qualificabile come "opera pubblica o di pubblico interesse" ai fini dell'affidamento ed esecuzione della stessa che dovranno essere assoggettati alla

disciplina del codice dei contratti pubblici e del relativo regolamento di attuazione.

6. 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.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

**ORDINA**

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Forlì ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio dell'8 maggio 2014.

Il presidente

*f.to (Antonio De Salvo)*

Il relatore

*f.to (Marco Pieroni)*

Depositata in segreteria l'8 maggio 2014

Il direttore di segreteria

*f.to (Rossella Broccoli)*