



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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 27.05.2014

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 nota prot. n. 7670 del 5 maggio 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Porto Mantovano ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del presidente della provincia sopra citata;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Porto Mantovano, con nota prot. n. 7670 del 5 maggio 2014, dopo aver premesso che:

- la società Sviluppo Mantova srl, società partecipata di Confcommercio e accreditata presso la Regione Lombardia per lo svolgimento di Servizi Formativi, intende costruire un edificio, che dovrebbe ospitare sia la sede uffici amministrativi delle organizzazioni di Confcommercio Mantova sia locali destinati alla formazione, su un lotto di terreno individuato nel vigente P.G.T. come "Ambito di attività produttive consolidato", che la società medesima sta acquistando dal Comune di Porto Mantovano;
- la società Sviluppo Mantova srl ha chiesto l'esonero ex art. 17 comma 3 lettera c) del DPR 6 giugno 2001 n. 380 del contributo di costruzione dovuto per il rilascio del titolo abilitativo alla costruzione, limitatamente alla sola porzione di edificio destinata a Scuola di Formazione Professionale;

ha posto alla Sezione il seguente quesito principale: «se sia legittima l'applicazione dell' art. 17 comma 3 lettera c) del DPR 6 giugno 2001 n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in materia di esonero dal contributo di costruzione, ad una fattispecie riguardante la società Sviluppo Mantova srl (partecipata di Confcommercio avente personalità giuridica di tipo privato), la quale chiede l'esonero del contributo di costruzione dovuto per il rilascio del titolo abilitativo alla costruzione, limitatamente alla sola porzione di edificio destinata a Scuola di Formazione Professionale». Nella richiesta di parere si avanzano, altresì, gli ulteriori quesiti specifici di seguito richiamati:

- «1) Sussistenza presupposto "oggettivo"

1.1) Se l'edificio in progetto, essendo solo parzialmente destinato a "luogo di formazione", possa essere ascrivibile alla categoria delle opere pubbliche o di interesse generale;

1.2) E ancora, se tale destinazione, quantunque non destinata direttamente a scopi propri della P.A., ma comunque diretta a soddisfare i bisogni di una collettività, possa essere considerato opera di interesse generale;

1.3) Se la più volte richiamata "collettività" sia da intendersi in senso generale ovvero possa essere considerata tale anche se rivolta a soddisfare le esigenze di una specialità di utenti (es. seminari e corsi di formazione per artigiani, commercianti, operatori turistici, alberghieri, ecc.) e, pertanto, se possa riconoscersi la ricaduta del beneficio dello sgravio a vantaggio della collettività medesima;

2) Sussistenza presupposto "soggettivo"

2.1) se la società Sviluppo Mantova srl, in quanto società accreditata da Regione Lombardia possa configurarsi come "ente istituzionalmente competente" e, come tale, ricadere nell'esonero del contributo di costruzione ai sensi dell'art. 17, co. 3, letto c) del DPR 380/2001. A tale riguardo preme tuttavia precisare che detta società non ha instaurato alcun vincolo con la P.A. tramite attivazione di convenzione specifica per le attività di formazione che andrà ad esercitare.

3) Interpretazione normativa

3.1) Inoltre, considerato che l'esonero del contributo deve ritenersi di stretta interpretazione, in quanto deroga alla regola generale (art. 16 DPR 380/2001), si chiede se l'applicabilità dell'esonero, ancorché parziale, debba essere esclusa poiché la società in questione, esercita un'attività lucrativa (vedasi statuto allegato) anche se la stessa può in parte avere una rilevanza sociale (attività di formazione).

4) Corretta applicazione della normativa

4.1) Infine, considerato che l'esonero del contributo viene richiesto limitatamente alla sola porzione di edificio destinata a "luogo di formazione", si chiede se sia corretto individuare sull'intero edificio in progetto, una porzione a carattere "oneroso" (sede uffici amministrativi delle organizzazioni di Confcommercio Mantova) e una porzione a carattere "gratuito" (locali destinati alla formazione) ».

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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 unitaria 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

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 che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, il quesito oggetto della richiesta di parere del Comune di Porto Mantovano deve ritenersi oggettivamente ammissibile, rientrando nella materia della contabilità pubblica, poiché incide sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione all'entrata per gli oneri di urbanizzazione.

MERITO

Venendo ad affrontare nel merito i quesiti posti dal Comune di Porto Mantovano, essi vertono, come sopra visto, sulla possibilità di applicare l'esonero dal contributo di costruzione dovuto per il rilascio del titolo abilitativo alla costruzione, previsto dall'art. 17, comma 3, lettera c), del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), limitatamente ad una porzione di un edificio – in via di progettazione ad opera della società Sviluppo Mantova srl, che dovrebbe acquisire il relativo terreno dal Comune istante - destinata a Scuola di Formazione Professionale.

Giova preliminarmente ricordare come la portata precettiva dell'art. 17, comma 3, lettera c), del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 è stata già più volte scandagliata da questa Sezione (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; peraltro tutti richiamati nella richiesta di parere in esame), nonché più di recente da ulteriori pronunce di questa Corte (Sez. contr. Emilia Romagna/123/2014/PAR; Ead./122/2014/PAR; Sez. contr. Marche/60/2013/PAR del 7 agosto 2013).

In tali pronunce è stato, sul piano generale, chiarito come la norma in esame richiede 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".

Allo stesso modo si è avuto cura di specificare come:

- 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;
- rimane, altresì, alla valutazione dell'amministrazione comunale verificare in concreto (ovvero, alla luce dello statuto della società, dell'attività da essa svolta e della relativa compagine societaria) se la società interessata all'applicazione del regime derogatorio in esame possa o meno essere qualificato come "ente istituzionalmente competente" previsto all'art. 17 del d.p.r. n. 380/2001.

Nel porre in essere tali valutazioni, l'Ente potrà orientare la sua decisione in base ai principi enucleati nei pareri sopra richiamati, ovvero:

- per quanto attiene al primo requisito richiesto dalla norma in esame, quello oggettivo ("opere pubbliche o d'interesse generale"), 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 destinata 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;
- con riferimento al secondo requisito, quello soggettivo ("un ente istituzionalmente competente"), esso deve essere letto in chiave evolutiva, non solo riconducendovi gli enti pubblici in senso proprio e i soggetti che agiscono per conto di enti pubblici (in via esemplificativa, i concessionari), ma anche, alla luce del costituzionalizzato principio di sussidiarietà orizzontale, i soggetti privati, cui sono affidati obiettivi di interesse pubblico, tenuto conto 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 relazione 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), 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); quindi, come anche di recente efficacemente ribadito, «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)» (cfr. Sez. contr. Emilia Romagna/123/2014/PAR).

Particolare attenzione, nel precipuo scrutinio del caso concreto, nel cui ambito risultano attratti i singoli quesiti posti dall'Ente istante e la cui risoluzione, come sopra visto, non può che essere ricondotta alla discrezionalità dell'Ente stesso, dovrà essere prestata alla *ratio* della disposizione in esame, che, se correttamente valorizzata, è in grado di orientare efficacemente le valutazioni spettanti all'Ente.

Come di recente ricordato, «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» (cfr. Sez. contr. Emilia Romagna/123/2014/PAR).

Ne deriva che, a monte, solo il perseguimento, da parte del soggetto che fruirebbe dell'esonero del contributo *de quo*, di un interesse pubblico riferibile alla collettività, che si potrebbe avvantaggiare con la riscossione del suddetto contributo,

appare giustificare l'applicabilità della norma derogatoria in esame. Alla cui applicazione, ove ne ricorrano i presupposti ora delineati, non appare ostare, in linea generale, la circostanza che l'esonero in esame venga a riferirsi ad una porzione dell'edificio in via di realizzazione, ove quest'ultima risulti stabilmente e strutturalmente destinata al solo perseguimento di un interesse pubblico riferibile alla collettività come sopra intesa.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.
(Dott. Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
Il 28 maggio 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)