



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

**nella camera di consiglio del 22 settembre 2009**

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, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 95/pareri del 10 settembre 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Poggio Rusco (MN) ha chiesto 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'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 208 del 14 settembre 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Poggio Rusco (MN);

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

### **PREMESSA**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Poggio Rusco (MN) ha chiesto alla Sezione di rendere parere in merito all'applicabilità dell'art. 17, comma 3, lett. c) del D.P.R. 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 fondazione Onlus "Istituto per anziani Isidoro Cappelletti", la quale ha richiesto all'Amministrazione del Comune di Poggio Rusco il rilascio di un permesso a costruire per la realizzazione di opere di riqualificazione della Casa di riposo esistente, che da tempo esercita la propria attività sul territorio comunale.

### **IN VIA PRELIMINARE**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, 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 s'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 Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

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

#### **NEL MERITO**

L'art. 17, comma 3, lett. c), del D.P.R. n. 380/2001 dispone 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”.*

Vengono, cioè, previste due fattispecie riguardanti rispettivamente: 1) *“gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti”*; 2) *“le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici”.*

1) Con riferimento alla prima fattispecie, la norma enuncia 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).

2) Con riferimento, invece, alla seconda fattispecie prevista dall'art. 17, comma 3, lett. c), del D.P.R. n. 380/2001, secondo cui l'esonero dal contributo di costruzione opera anche nei riguardi di *"opere di urbanizzazione eseguite in attuazione di strumenti urbanistici"*, secondo giurisprudenza amministrativa consolidata non è assolutamente sufficiente che l'opera sia solamente conforme agli strumenti urbanistici, ma essa deve essere espressamente contemplata come tale nello strumento urbanistico medesimo (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 sostanza la disposizione beneficia solo il privato che dia immediata esecuzione alla previsione di piano relativa ad una specifica opera di urbanizzazione. Solo in questo caso, infatti, sarebbe contraddittoria ed irragionevole la richiesta al privato del pagamento di un contributo commisurato anche alle *"spese di urbanizzazione"*, che di regola sono sopportate dall'ente pubblico.

Venendo al quesito posto dal Comune di Poggio Rusco, si tratta di verificare se la fattispecie riguardante la fondazione Onlus che gestisce la Casa di riposo per anziani possa essere ricompresa nell'ambito di applicazione di almeno una delle due ipotesi di esonero da contributo di costruzione previste dall'art. 17, comma 3, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001.

In particolare, con riferimento alla prima fattispecie delineata dalla norma (*impianti, attrezzature, opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti*), va verificata, come si è detto, la sussistenza di entrambi i requisiti, oggettivo e soggettivo, sopra illustrati.

Quanto al requisito oggettivo, non può disconoscersi che l'opera di riqualificazione della Casa di riposo sia collegata senz'altro ad una finalità di interesse pubblico generale.

Infatti, come precisato nella richiesta di parere, la Casa di riposo in questione è stata trasformata da IPAB a fondazione e, in conformità alla Legge della Regione Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1 (*Riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Lombardia*), partecipa, insieme agli altri enti pubblici e privati derivanti dalla trasformazione delle IPAB, alla realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali, sanitari ed assistenziali nell'ambito regionale.

Con riferimento al requisito soggettivo, invece, appare opportuno effettuare considerazioni più articolate.

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. 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 sé 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 del 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), nell'ambito del quale è possibile ricomprendere anche il caso di specie.

Infatti, è indubbio che la fondazione Onlus che gestisce la Casa di riposo è partecipe istituzionalmente della funzione pubblica di assistenza socio-sanitaria.

Essa non agisce per scopo lucrativo, in quanto oggetto sociale dell'ente-fondazione è perseguire esclusivamente finalità di solidarietà sociale nel settore dell'assistenza socio-sanitaria.

Inoltre, essa presenta un collegamento giuridico stringente con l'Amministrazione comunale, come si deduce dal fatto che la struttura esistente è stata accreditata dalla Regione Lombardia. Com'è riconosciuto anche dalla

giurisprudenza amministrativa, l'accreditamento delle strutture socio-sanitarie private le assimila sostanzialmente alle strutture pubbliche, in quanto il rapporto di accreditamento integra un rapporto di concessione di pubblico servizio (C.d.S., sez. V, 23 luglio 2009, n. 4595; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 28 maggio 2008, n. 582).

Inoltre, va considerato che la fondazione che gestisce la Casa di riposo esistente è stata istituita per mandato testamentario; pertanto deve ritenersi garantito lo stabile perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'attività che rappresenta l'oggetto sociale della fondazione. Non risulta, infatti, possibile, dal punto di vista civilistico, una modifica dell'atto costitutivo, mentre una trasformazione dell'ente è subordinata, ai sensi dell'art. 28 c.c., ad un intervento dell'Autorità amministrativa.

Quindi, dall'origine e dal particolare regime a cui è sottoposta la fondazione derivano vincoli alle opere realizzate, idonei a preservarne la destinazione pubblica nel tempo.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, deve ritenersi, a parere di questo Collegio, che il caso in esame rientri nell'ambito di applicazione della prima fattispecie prevista dall'art. 17, comma 3, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 (*"gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti"*), e che, quindi, la fondazione possa beneficiare dell'esonero dal contributo di costruzione ivi previsto.

Ogni altra questione, riguardante l'applicabilità della seconda fattispecie prevista dalla medesima disposizione (*"le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici"*) al caso di specie resta assorbita.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 09/10/2009

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)