



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 febbraio 2011

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 n. 978 di protocollo del 31 gennaio 2011, con la quale il sindaco del comune di Ghisalba (BG) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica in ordine all'applicabilità del pagamento degli oneri di

urbanizzazione secondaria e del costo di costruzione sulla realizzazione di una struttura per il ricovero di persone anziane e disabili da parte di un soggetto privato;

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 sindaco del comune di Ghisalba (BG);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **FATTO**

Con nota n. 978 di protocollo del 31 gennaio 2011, il sindaco del comune di Ghisalba (BG), con popolazione di 5.828 abitanti, riferisce che l'amministrazione comunale con delibera di giunta n. 13 del 4 febbraio 2009 ha alienato alla società privata Palladio un'area di mq. 26.930 al prezzo di € 1.870.000,00 sulla quale realizzare a propria cura una struttura per il ricovero di persone anziani ed inabili.

In seguito è stata approvata una convenzione con la società Palladio con la quale la società stessa riserva ai cittadini di Ghisalba un numero di posti letto pari a 21, fissando la retta giornaliera in € 95,00 per ospite. Tale quota sarà posta, secondo un regolamento ancora da approvare, in parte a carico dell'utenza ed in parte in carico del comune, decurtando dall'importo di alienazione la quota delle rette a carico del comune fino al suo azzeramento.

La nuova amministrazione comunale di Ghisalba, insediatasi dopo le elezioni amministrative del 2009 ritiene preferibile che a pagamento del bene alienato la società Palladio realizzi una nuova scuola dell'Infanzia per una spesa che supererebbe di circa € 500.000,00 l'importo precedentemente pattuito. A tal proposito l'amministrazione comunale intende inserire in convenzione la possibilità di scomputare gli oneri di urbanizzazione secondaria a fronte della completa realizzazione della nuova struttura scolastica avvalendosi dell'art. 32 del D. Lgs. 163/2006 e successive modifiche.

La società Palladio, ritiene che la struttura per il ricovero di persone anziane ed inabili sia classificabile come opera di urbanizzazione secondaria e pertanto non soggetta al pagamento di tali oneri.

Ciò premesso il sindaco di Ghisalba rivolge alla Sezione i seguenti quesiti:

1. se una struttura per il ricovero di persone anziane ed inabili, realizzato da un soggetto privato è da ritenere esente dal pagamento degli oneri

di urbanizzazione secondaria, in quanto già classificabile di per sé come opera di urbanizzazione secondaria;

2. se per la medesima struttura è dovuto il pagamento del costo di costruzione;
3. se, qualora il predetto costo di costruzione fosse dovuto, poiché lo stesso non risulta espressamente indicato nella tabella comunale di definizione dei contributi per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione, entro quali limiti può legittimamente deliberare l'amministrazione comunale.

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

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.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

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 co. 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 unitaria della 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, in data 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 che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Non possono essere resi pareri su questioni che investono direttamente l'ambito di discrezionalità amministrativa riservata agli organi dell'ente locale, né su questioni specifiche a carattere gestionale o di coamministrazione, né infine su questioni che potrebbero sfociare in controversie rimesse alla giurisdizione ordinaria, amministrativa o contabile.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento all'oggetto della presente pronuncia la Sezione, osserva che la richiesta di parere è diretta ad acquisire una valutazione sulla convenienza economica di un'eventuale rinegoziazione degli accordi già stipulati fra il comune di Ghisalba, la società Palladio, soprattutto per quanto concerne il quesito inerente i limiti entro i quali l'amministrazione può legittimamente deliberarne l'inserimento nella tabella di definizione allegata alla richiesta di

parere.

Il quesito proposto al punto *sub* 3 della richiesta è da ritenere inammissibile e non può essere esaminato nel merito.

Ammissibili sono, invece, i quesiti prospettati ai punti *sub* 1 e 2, atteso che entrambe le richieste attengono alla classificazione di una struttura di ricovero per anziani ed inabili quale opera di urbanizzazione secondaria, e pertanto afferiscono ad una questione connotata da generalità e astrattezza che può valere per la totalità degli enti pubblici locali.

## MERITO

Il quesito attinge questioni analoghe a quelle già affrontate con la pronuncia di questa Sezione n. 783/2009/PAR del 9 ottobre 2009, in relazione ad una fondazione testamentaria gerente una residenza sanitaria per anziani (ex IPAB) accreditata presso la regione Lombardia.

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".

Con riferimento alla prima ipotesi, 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. fra tutte 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 dello sgravio a vantaggio della collettività, posto che l'esonero dal contributo si traduce in un abbattimento dei costi, cui corrisponde, in definitiva, un minore aggravio di oneri per il contribuente.

In altri termini, 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.

Sotto tale profilo 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" (si vedano *ex plurimis*: C.d.S., sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6818; C.d.S., sez. IV, 12 luglio 2005, n. 3744).

Con riguardo 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 una consolidata giurisprudenza amministrativa 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 Ghisalba, si tratta di verificare se la fattispecie riguardante la progettata casa di ricovero per anziani e inabili 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 costruzione della casa di ricovero per anziani e inabili di riposo sia collegata senz'altro ad una finalità di interesse pubblico generale, stante la prevista convenzione con il comune circa la riserva dei posti letto con retta giornaliera a prezzo calmierato (21 posti per euro 95 al giorno), e stante la possibilità di ottenere l'accreditamento regionale quanto a erogazione di servizi socio-assistenziali.

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 Sezione, 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.

Tuttavia, dal contesto del parere appare assai dubbia la persistenza del requisito soggettivo secondo il quale la progettata residenza per il ricovero di persone anziane o inabili sia stabilmente partecipe della funzione pubblica di assistenza socio-sanitaria. Innanzitutto, perché la stessa amministrazione comunale revoca in dubbio gli accordi già intercorsi con la società Palladio, preferendo alla residenza sanitaria la realizzazione di una nuova scuola dell'infanzia. In secondo luogo, poiché non è specificato, ad eccezione della riserva dei posti letto previsti a favore dei cittadini ghisalbesi, che la struttura sanitaria agisca per uno scopo non lucrativo. Né, infine, appare scrutinabile con quale assetto e forma giuridica verrà gestita la struttura di assistenza, ovvero se con essa s'intenda perseguire esclusivamente finalità di solidarietà sociale nel settore dell'assistenza socio-sanitaria.

Poste le superiori osservazioni, non si può attualmente riconoscere che la citata struttura socio-assistenziale presenti un collegamento giuridico stringente con l'amministrazione comunale, né che sia già programmato il necessario



accreditamento regionale che la assimilerebbe 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).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, deve ritenersi, a parere di questo Collegio, che il caso in esame non 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 progettata residenza sanitaria per anziani e inabili non possa beneficiare dell'esonero dal contributo di costruzione e dello scomputo degli oneri di urbanizzazione secondaria previsti dalla legge.

L'ipotesi formulata nel quesito non appare rientrare nemmeno nell'ambito della seconda fattispecie disciplinata dall'art. 17 comma 3 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 (opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati in attuazione di strumenti urbanistici), poiché nel contesto del parere non è dato alcun cenno circa l'inserimento dell'opera da realizzarsi in attuazione di un più ampio intervento urbanistico comunale. Anche sotto quest'ultimo profilo, non si ritiene che la menzionata residenza sanitaria possa usufruire del regime di esonero dai contributi di costruzione e dagli oneri di urbanizzazione secondaria.

#### **P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 21/02/2011  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)