



# Corte dei Conti

N. 6/CONTR/12

A Sezioni riunite in sede di controllo  
Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO e composte dai magistrati:

Presidenti di sezione

Vittorio ZAMBRANO, Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Andrea BALDANZA, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 5, della legge 24 febbraio 1992, concernente l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile;

visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la nota n. 7 del 10 gennaio 2012 del Presidente della Sezione di controllo per la Regione Trentino Alto Adige /Südtirol – Sede di Bolzano;

vista l'Ordinanza Presidenziale del 19 gennaio 2012 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione di controllo nella nota sopra richiamata;

udito, nella camera di consiglio del 27 gennaio 2012, il relatore consigliere Ermanno Granelli.

### RITENUTO

In data 12 dicembre 2011 sono pervenuti all'Ufficio di controllo della Sezione di controllo per la regione Trentino Alto-Adige/Südtirol - Sede di Bolzano, per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 20/1994, il decreto n. 472/6.3 a firma del Direttore di ripartizione della Provincia, con il quale, ai sensi della legge provinciale del 15.4.1991, n. 10, si dichiara la pubblica utilità dell'intervento per la realizzazione di una nuova struttura penitenziaria a Bolzano e si determina nel contempo l'indennità di espropriazione, come da perizia di stima del 18.11.2011, nell'importo complessivo di € 13.073.010,00 oltre l'IVA del 21 per cento e il decreto n. 473/6.3 in data 5.12.2011, con il quale si impegna la spesa complessiva di € 15.818.341,10 sul capitolo 27.225.00 del piano di gestione del bilancio 2011 della Provincia.

In relazione a tali atti l'Ufficio di controllo, in data 13 dicembre 2011, ha formulato una serie articolata di rilievi relativi alla competenza dei dirigenti amministrativi, anziché del presidente della Provincia autonoma ad emanare gli atti all'esame e, nel merito, alla modalità di calcolo dell'indennità di espropriazione.

Permanendo dubbi sulla legittimità dei provvedimenti trasmessi, nonostante gli elementi forniti dall'Amministrazione, la questione veniva deferita alla sede collegiale della predetta sezione del controllo - Sede di Bolzano.

In apertura dell'adunanza del 19 dicembre 2011, l'Amministrazione, rappresentata dal Direttore generale, dott. Hermann Berger ha chiesto di ritirare gli atti inviati al controllo, motivando tale richiesta con la necessità di "approfondire e acquisire ulteriori elementi istruttori e di valutazione; anche sotto il profilo dell'assoggettabilità degli stessi al controllo preventivo di codesta Sezione".

### CONSIDERATO

La questione posta dalla Sezione di controllo per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol - Sede di Bolzano concerne l'assoggettabilità al controllo preventivo di

legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge 14 gennaio 1994, n. 20, degli atti adottati dalla Provincia di Bolzano in qualità di soggetto attuatore di un intervento di edilizia carceraria necessario a fronteggiare la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari sul territorio nazionale.

Al riguardo il Collegio ritiene di dover evidenziare quanto segue:

- l'art. 17-ter del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, prevede al comma 1 che *"...il Commissario straordinario per l'emergenza conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale provvede, d'intesa con il Presidente della regione territorialmente competente e sentiti i sindaci dei comuni interessati alla localizzazione delle aree destinate alla realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche, nonché agli articoli 7 e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il provvedimento di localizzazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere e costituisce decreto di occupazione d'urgenza delle aree individuate..."*;
- con successiva ordinanza di protezione civile (9 marzo 2010, n. 3681), il Presidente del Consiglio dei Ministri ha disposto che il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia è nominato Commissario delegato per la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale e che quest'ultimo per le iniziative da realizzarsi nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano si avvalga in qualità di soggetto attuatore del Presidente della medesima provincia;
- in data 17 dicembre 2010 è stata stipulata un' *"Intesa istituzionale per la realizzazione di una nuova struttura penitenziaria nella città di Bolzano"*;
- detta intesa è stata stipulata tra il dott. Franco Ionta, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in qualità di Commissario Delegato per l'emergenza di sovrappopolamento degli istituti penitenziari, e il dott. Luis Durnwalder, quale Presidente della Provincia autonoma di Bolzano nella sua veste di Soggetto attuatore;
- nelle premesse della citata intesa è richiamato l'art. 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante *"Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia urbanistica ed opere pubbliche"*, che prevede che *"ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di*

*coordinamento, nel rispetto delle relative competenze, gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa Intesa con la Provincia stessa", e nel secondo considerato è affermato che "il nuovo penitenziario di Bolzano, benché il carcere non sia espressamente citato dalla norma summenzionata, costituisce opera pubblica dello Stato, realizzata con finanziamenti erogati dalla Provincia per conto dello Stato, dunque è appropriato l'uso e l'applicazione dell'Intesa ivi citata con la regolamentazione normativa e la prassi consolidatasi a livello provinciale per le parti della procedura che verranno espressamente richiamate nel prosieguo. All'Intesa di cui all'art. 17-ter della legge n. 26 del 26 febbraio 2010, viene applicata la disciplina riferibile all'art. 20 del d.P.R. 381 del 22 marzo 1974;*

*- l'art. 2 del citato d.P.R. 381/1974, pure richiamato nelle premesse dell'intesa del 17 dicembre 2010, dispone che gli "eventuali interventi finanziari dello Stato per opere di competenza regionale o provinciale non comportano deroga alle attribuzioni della regione o delle province in materia di espropriazione per pubblica utilità." e che "in caso di delega alle province di funzioni concernenti la realizzazione di opere pubbliche di competenza statale, le province stesse procederanno alle espropriazioni ed occupazioni necessarie in nome e per conto dello Stato sulla base della disciplina vigente per le opere pubbliche di loro competenza"*

Si deve evidenziare che l'intesa istituzionale del 17 dicembre 2010 è stata stipulata tra il Commissario delegato e il Presidente della Provincia di Bolzano, nelle sue qualità sia di Presidente della provincia medesima che di soggetto attuatore, per volontà espressa delle parti, sulla base dell'art. 17-ter, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, e con riferimento all'art. 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione in materia di urbanistica ed opere pubbliche).

Ciò ha condotto le parti a stabilire che "il nuovo penitenziario di Bolzano, benché il carcere non sia espressamente citato dalla norma summenzionata, costituisce opera pubblica dello Stato, realizzata con finanziamenti erogati dalla Provincia per conto dello Stato, dunque è appropriato l'uso e l'applicazione dell'Intesa ivi citata con la regolamentazione normativa e la prassi consolidatasi a livello provinciale per le parti della procedura che verranno espressamente richiamate nel prosieguo". L'Intesa ha, quindi, riconosciuto i poteri della Provincia (e non del Presidente della Provincia) di

adottare i provvedimenti necessari per l'espropriazione, l'occupazione, la determinazione delle indennità di esproprio, la liquidazione e la volturazione tavolare per conto dello Stato e per tutte le attività connesse, sulla base della disciplina vigente per le opere pubbliche di sua competenza ex art. 3 e ss. della legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 10, del 15 aprile 1991.

In sostanza con la stipulazione dell'intesa l'attività oggetto della stessa è stata ricondotta nell'ambito delle competenze e delle procedure previste dalle norme provinciali, ivi comprese le competenze ad adottare i provvedimenti (l'atto oggetto di esame della Sezione è, infatti, a firma del competente Direttore di ripartizione della Provincia e non del Presidente della Provincia stessa).

Tanto premesso, occorre chiarire se la citata intesa, nella parte in cui prevede l'applicazione della normativa provinciale sopra richiamata in materia di opere pubbliche eseguite dalla provincia, comporti anche l'esclusione dal controllo preventivo dei relativi provvedimenti; e ciò in quanto tale tipologia di controllo è stata espressamente definitivamente abrogata dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti").

Al riguardo si deve rilevare che il regime di autonomia accordato dallo statuto alla Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol e alle due province autonome di Trento e di Bolzano è particolarmente ampio. Tale speciale autonomia è garantita – infatti – non solo dalle norme statutarie di rango costituzionale, ma, come è stato recentemente ribadito dalla Corte Costituzionale (Sentenza n. 109 del 2011), anche dalle norme di attuazione dello statuto speciale che *"possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità"*.

A fronte di quanto sopra l'inserimento di una nuova lettera *c-bis*) al comma 1 dell'articolo 3 della legge 20 del 1994 (aggiunta dal comma 2-*series* dell'art. 2 del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) - che prevede l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti dei commissari delegati ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge 225 del 1992 - risponde all'esigenza di sottoporre al rigoroso scrutinio del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, provvedimenti che, per essere emanati in situazioni di emergenza e con l'avvalimento di speciali poteri in deroga alle ordinarie procedure amministrative,

attengono a situazioni di emergenza che presentano caratteri di particolare complessità e che, peraltro, hanno dato anche luogo a fenomeni corruttivi.

Alla stregua della delibera n. 42/CONTR/11 di queste stesse Sezioni Riunite vanno sottoposti alla medesima tipologia di controllo anche gli atti emessi da "ogni altro soggetto che, per investitura del commissario delegato ovvero dell'OPCM di protezione civile, ponga in essere atti di natura provvedimentoale che costituiscano esercizio di poter in deroga, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992" e, pertanto, anche gli atti dei soggetti attuatori che operino con i poteri del Commissario delegato e che si avvalgano delle deroghe allo stesso concesse

La questione che è stata posta dalla Sezione remittente deve perciò essere risolta alla luce di tale chiara indicazione del legislatore.

Nella specie la più volte citata intesa tra il commissario delegato e il Presidente della Provincia ha avuto il limitato fine di individuare la normativa applicabile, con effetti sulla competenza degli organi e sulle procedure applicabili ma non ha mutato la sostanza e le finalità di un intervento che ha ad oggetto la realizzazione di un'opera pubblica per conto dello Stato in esecuzione di un'ordinanza di protezione civile.

Pertanto, nel limite in cui gli atti del soggetto attuatore, anche se parte di un'intesa con il Commissario delegato comportino la spendita degli speciali poteri di derogare alle ordinarie procedure previste dalla legge, gli stessi debbono essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. La funzione di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, che trova una specifica previsione e garanzia costituzionale nell'art. 100 Cost., non confligge con i limiti derivanti da norme di attuazione di statuti regionali o provinciali di autonomia speciale, trattandosi in questo caso di atti emessi per la realizzazione di un'intervento di interesse nazionale sulla base di una delega conferita da organi di amministrazioni statali per i quali tale forma di controllo è espressamente prevista.

Per converso, nel caso in cui le amministrazioni di regioni o province a statuto speciale, pur operando nell'ambito di attività riconducibili a quelle di un commissario delegato ex art. 5, comma 2, della legge 225 del 1992 (ad esempio attraverso lo strumento di un'intesa, come nella fattispecie oggetto di esame della Sezione remittente), adottino provvedimenti secondo le ordinarie procedure previste dalle leggi statali, regionali o provinciali senza esercitare alcuno speciale potere in deroga, detti atti sono sottoposti alla tipologia di controllo per essi prevista dagli statuti e dalle norme di

attuazione (nel caso della Provincia di Bolzano sono esclusi dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, in quanto tale tipologia di controllo è stata espressamente e definitivamente abrogata dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti").

**P.Q.M.**

Le Sezioni Riunite ritengono:

- a) che nei limiti in cui gli atti del Soggetto attuatore Presidente della Provincia di Bolzano – attinenti alla realizzazione di una struttura penitenziaria nella città di Bolzano e di cui all'Intesa istituzionale tra il Commissario Delegato (Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia) e il predetto Presidente – comportino la spendita del potere di derogare alle ordinarie procedure previste dalla legge, gli stessi debbono essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;
- b) che sono esclusi dal controllo preventivo di legittimità, ai sensi del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166, i provvedimenti adottati dal Presidente della Provincia di Bolzano riconducibili all'attività di Soggetto attuatore disciplinata da norme di legge.

**IL RELATORE**

Ermanno Graelli

**IL PRESIDENTE**

Lulgi Giampaolino

Depositato in segreteria il 22 febbraio 2012

**IL DIRIGENTE**

Patrizio Michetti