

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Franco Franconiero	Referendario

nell'adunanza del 20 dicembre 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 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. 131/2003;

Vista la nota del 27 gennaio 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Bonate Sotto (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bonate Sotto;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Bonate Sotto, con nota in data 7 dicembre 2011, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere relativa all'interpretazione ed all'applicazione delle limitazioni contenute nell'art. 6, co. 9 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010, in relazione alla possibilità di erogare contributi a gruppi ed associazioni che svolgano attività di sostegno a progetti di solidarietà internazionale.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame 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 n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Bonate Sotto, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Bonate Sotto rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 ottavo 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 si 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: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma 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.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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, co. 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 di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

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.

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

Il quesito, infatti, attiene all'interpretazione di una disposizione di finanza pubblica che il legislatore ha dettato con la specifica finalità di limitare e di meglio indirizzare la spesa pubblica, anche in relazione alle crescenti e persistenti esigenze di contenimento e razionalizzazione della stessa.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Bonate Sotto

Con nota in data 7 dicembre 2011, il Sindaco del Comune di Bonate Sotto ha formulato alla Sezione una richiesta di parere relativa all'interpretazione ed all'applicazione della limitazione di spesa contenuta nell'art. 6, co. 9 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010, in relazione ad una fattispecie che può incidere sulla gestione finanziaria dell'ente richiedente e sulla sua autonomia gestionale.

Partendo dall'interpretazione del co. 9 del citato art. 6 del d.l. n. 78 che prevede che le Amministrazioni pubbliche a decorrere dall'anno 2011 non possano più effettuare spese per sponsorizzazioni, così come esplicitata dalla Sezione nel parere n. 1076 del 23 dicembre 2010, il richiedente domanda se il divieto in questione impedisca l'erogazione di

contributi *"a gruppi ed associazioni locali (AVIS, Caritas e Coordinamento solidarietà) per il sostegno di progetti di solidarietà internazionale consistenti sinteticamente in:*

- ~ Scuola di idraulica ed elementare in Perù;*
- ~ ampliamento della cucina e del forno per la produzione del pane presso il collegio delle suore Domenicane del Santo Rosario della Parrocchia di Tujisuma in Bolivia;*
- ~ sostegno al progetto di reinserimento sociale e familiare dei ragazzi di strada di Garoua in Camerun".*

L'Ente precisa che:

- ad inizio anno, in sede di programmazione, aveva ritenuto di esprimere parere favorevole all'erogazione di detti contributi, anche se con la riserva di verificarne la compatibilità con la disposizione contenuta nel citato co. 9 dell'art. 6 del d.l. n. 78;
- successivamente, *"il Sindaco, con nota del 14 novembre 2011, comunicava al Consiglio comunale l'impossibilità di contribuire ai progetti di solidarietà internazionale, motivando che i soli contributi ammissibili sono quelli a sostegno di iniziative di un soggetto terzo, rientranti nei compiti del Comune, nell'interesse della collettività"*;
- un consigliere comunale aveva contestato la nota del Sindaco rilevando che le contribuzioni ad associazioni dirette ad agevolare la realizzazione di progetti di solidarietà internazionale sarebbero ammissibili ai sensi dell'art. 19, co. 1 e 1 bis del d.l. n. 8 del 1993, conv. dalla l. n. 68 del 1993, il cui contenuto era stato recepito dall'art. 2, co. 2 dello Statuto del comune di Bonate Sotto.

Il Sindaco domanda, quindi, alla Sezione *"se sia legittimo - alla luce del quadro normativo attualmente vigente e sulla scorta dei contributi interpretativi dati da codesta Spett.le sezione - finanziare i sopra descritti progetti "di solidarietà internazionale" promossi da associazioni locali"*.

1) In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Sindaco di Bonate sotto in relazione al contenuto dello Statuto comunale che prevede la possibilità di erogare contributi alle Associazioni locali per contribuire alla realizzazione di progetti di solidarietà internazionale è di esclusiva competenza dell'Ente locale poiché attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione che, in nessun caso, può valutare in via preventiva la legittimità delle singole attività espletate dagli Enti locali.

2) Nell'ambito della manovra finanziaria varata ed approvata nell'estate del 2010 (d.l. 31 maggio 2010, conv. con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), il

legislatore, come si è detto sopra, ha dettato numerose norme dirette a contenere e razionalizzare la spesa pubblica, sia dello Stato che, con alcune limitazioni conseguenti alla modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione operata nel 2001, degli Enti locali.

3) Escludendo ogni valutazione in ordine alla compatibilità con l'attuale ordinamento costituzionale di obblighi di limitazione di specifiche spese posti dal legislatore nazionale a carico delle Regioni e degli enti locali, che non compete alla magistratura contabile in sede consultiva, la Sezione ha reso già numerosi pareri in relazione all'interpretazione di alcune delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010.

In particolare, con i pareri n. 1075 e 1076, entrambi in data 23 dicembre 2010, la Sezione ha fornito alcune indicazioni interpretative di carattere generale in ordine al contenuto dell'art. 6, co. 9 oggetto della attuale richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bonate Sotto che, peraltro, fonda la domanda di parere proprio in relazione ai profili interpretativi trattati nel citato parere n. 1076.

Nei pareri citati sopra, la Sezione ha ricostruito, sia dal punto vista normativo che funzionale, la nozione di sponsorizzazione in relazione all'attività degli enti locali ed ha precisato che "il divieto di spese per sponsorizzazioni ex d.l. n. 78/2010 presuppone, altresì, un vaglio di natura teleologica", poiché *"ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione comunale, a prescindere dalla sua forma, quale spesa di sponsorizzazione (interdetta post d.l. n. 78/2010) è la relativa funzione: la spesa di sponsorizzazione presuppone la semplice finalità di segnalare ai cittadini la presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine. Non si configura, invece, quale sponsorizzazione il sostegno di iniziative di un soggetto terzo, rientranti nei compiti del Comune, nell'interesse della collettività anche sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost."*.

La Sezione ha rilevato conclusivamente che *"tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni tutt'ora ammesse (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai vietate) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria. L'attività, dunque, deve rientrare nelle competenze dell'ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di Comuni e Province, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell'immagine dell'Amministrazione"* (delibera n. 1075 del 2010).

4) Richiamate le conclusioni precedentemente assunte, la Sezione rileva che la

questione oggetto del quesito formulato dal Sindaco del Comune di Bonate Sotto presenta un aspetto di novità rispetto alle questioni trattate in precedenza poiché si riferisce alla possibilità o meno di erogare una contribuzione ad Associazioni che operano nel settore della cooperazione internazionale per favorire la realizzazione di progetti di cooperazione internazionale.

Infatti, in più occasioni, la Sezione ha precisato che il criterio da utilizzare per verificare se le contribuzioni una tantum alle Associazioni che operano sul territorio rientrano o meno nel divieto previsto dall'art. 6, co. 9 sia articolato: se il contributo è erogato dal Comune unicamente per promuovere l'immagine dell'ente locale, lo stesso rientra fra le spese di sponsorizzazione vietate a partire dal 1° gennaio 2011; se, al contrario, la finalità perseguita è quella di sostenere le associazioni che presentino specifiche caratteristiche di collegamento con la Comunità locale, risultanti sia dall'iscrizione nel Registro locale che dallo svolgimento di attività e prestazioni in favore della Comunità insediata sul territorio sul quale insiste l'ente locale, si è in presenza di prestazioni che non rientrano nella nozione di spesa per sponsorizzazione e che, come tali, sono ammissibili, nei limiti delle risorse finanziarie dell'Ente locale e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica di carattere generale (Parere n. 122 del 10 marzo 2011).

La possibilità che i Comuni e le Province possano destinare contributi alle Associazioni che curano la realizzazione di progetti di solidarietà internazionale è stata espressamente prevista dal legislatore, come ha rammentato il Sindaco richiedente.

Il co. 1 bis dell'art. 19, del d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, conv. dalla l. 19 marzo 1993, n. 68, inserito dalla legge di conversione, ha previsto espressamente che *"I comuni e le province possono destinare un importo non superiore allo 0,80 per cento della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale"*.

La previsione normativa sopra richiamata non risulta essere stata espressamente abrogata e non si pone in contrasto con il divieto stabilito dal co. 9 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 perché le finalità perseguite dal legislatore con le due disposizioni sono differenti. Con la prima si è inteso riconoscere la possibilità all'Ente locale di destinare una parte delle entrate proprie per contribuire alla realizzazione di progetti destinati a comunità locali di territori svantaggiati. In sostanza, il legislatore ha riconosciuto che una parte, sia pure limitata, delle risorse di pertinenza delle comunità locali italiane possano essere destinate a sostenere i bisogni primari e lo sviluppo delle comunità di paesi con un differente grado di sviluppo. Con la seconda, come si è visto, si

è inteso vietare l'erogazione di somme di denaro che abbiano quale unico scopo quello di promuovere l'immagine dell'Ente locale.

Non risultando abrogata, la disposizione contenuta nel co. 1 bis del citato art. 19 del d.l. n. 8 del 1993 potrà trovare applicazione sempreché sia chiara ed evidente la finalità di solidarietà che l'Ente locale intende perseguire, il collegamento tra le somme erogate dal Comune e la realizzazione di specifici provvedimenti di solidarietà internazionale.

Al riguardo, il primo profilo risulta dallo Statuto del Comune che, come messo in luce dal Sindaco, prevede espressamente che l'Ente *"avvalendosi anche di associazioni ed enti presenti sul territorio"* possa promuovere *"iniziative e programmi di solidarietà nazionali ed internazionali, destinando allo scopo idonee nell'ambito dei bilanci annuali di previsione"*.

Quanto alla sussistenza del secondo profilo spetta all'Ente verificare, in concreto, se il progetto al quale intende contribuire presenti o meno le caratteristiche richieste dal co. 1 bis dell'art. 19 del d.l. n. 8, conv. dalla legge n. 68 del 1993.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
21 dicembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)