



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

Deliberazione n. 379/2013/SRCPIE/PAR

composta dai Magistrati:

Dott.ssa Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario Pischedda	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott. Massimo VALERO	Primo Referendario - relatore

**nella camera di consiglio del 5 novembre 2013**

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Torino, in data 19 settembre 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 20 settembre 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Con la nota richiamata in epigrafe il Presidente della Provincia di Torino ha posto alla Sezione una richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dell'art. 4 comma 6 del D.L. n. 95/2012. In particolare, la richiesta di parere chiede chiarimenti in merito:

a) all'ammissibilità o meno di una ricostruzione della norma che escluda dal divieto i contributi che, quand'anche erogati ad operatori economici che abbiano prestato, o prestino, servizi a favore della pubblica amministrazione, costituiscano mera attuazione di una previsione legislativa generalizzata a tutta la platea dei possibili beneficiari ovvero a soggetti selezionati all'esito di una procedura ad evidenza pubblica;

b) all'ammissibilità di conclusione analoga a quella che precede possa essere adottata quando il beneficio economico non sia previsto da una disposizione legislativa ma costituisca l'esito di politiche attive autonomamente decise dalla Provincia ed attuate previa l'individuazione dei destinatari all'esito di procedure pubbliche selettive;

c) alla qualificazione, quindi, della nozione di contributo accolta dal legislatore della norma finanziaria del 2012 nell'ottica di definire se gli stessi siano stati riferiti solo ai contributi assolutamente discrezionali, od alle quote associative o statutarie ovvero facciano riferimento a tutta la gamma delle possibili sovvenzioni al mondo delle imprese;

d) all'individuazione dei servizi considerati dal precetto di che trattasi nell'ottica di definire se gli stessi siano riferiti ai soli servizi strumentali ovvero anche a quelli rivolti all'utenza (es. servizi pubblici locali di trasporto);

e) alla esigibilità del divieto solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione che eroga il beneficio coincida con quella che si avvale della prestazione del servizio ovvero se il divieto operi anche in assenza di tale coincidenza.

### **AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Presidente della Provincia 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 ed è stata inviata tramite il C.A.L.

### **AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 ulteriore 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 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire 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.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

## MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

La richiesta di parere attiene all'interpretazione dell'art. 4 comma 6 del D.L. n. 95/2012, ai sensi del quale *"a decorrere dal 1° gennaio 2013, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria. Gli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile, che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Sono escluse le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica e gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione, le associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, gli enti di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, le organizzazioni non governative di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, le associazioni sportive dilettantistiche di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché le associazioni rappresentative, di coordinamento o di supporto degli enti territoriali e locali"*.

In merito alla corretta applicazione della norma richiamata, la Sezione di Controllo per la Lombardia, con il parere n. 89/2013, ha espresso il proprio avviso - condiviso da questo Collegio - secondo cui le associazioni che svolgono attività in favore della cittadinanza non rientrano nel divieto di legge: quest'ultimo è riferito *"agli enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a 42 del codice civile che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa anche a titolo gratuito"*. La Sezione lombarda della Corte ha osservato che il predetto divieto di erogazione di contributi "ricomprende l'attività prestata dai soggetti di diritto privato menzionati dalla norma in favore dell'Amministrazione Pubblica quale beneficiaria diretta; risulta, invece, esclusa dal divieto di legge l'attività svolta in favore dei cittadini, *id est* della "comunità amministrata", seppur quale esercizio - mediato - di finalità istituzionali dell'ente locale e dunque nell'interesse di quest'ultimo. Il discrimine appare, in sostanza, legato all'individuazione del fruitore immediato del servizio reso dall'associazione".

Come messo in luce dalla Sezione di Controllo per la Regione Marche nel parere n. 39/2013, con la disposizione in esame il legislatore ha inteso obbligare le pubbliche amministrazioni ad acquisire servizi resi da soggetti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a

42 del cod. civ. soltanto mediante *"procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria"*, e ha inteso riaffermare la prevalenza del diritto dell'Unione europea con riferimento alle varie tipologie di accordi, convenzioni, contratti, aventi come oggetto l'acquisizione di servizi a titolo oneroso da parte delle pubbliche amministrazioni, ribadendo la doverosa applicazione della normativa nazionale secondo una interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea.

La ratio della norma non attribuisce rilevanza al profilo del principio di sussidiarietà orizzontale. Invero, "ciò che conta è la decisione di un'amministrazione pubblica di *"acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo"*, ritenendo cioè tale acquisizione conforme alle proprie finalità istituzionali e perciò meritevole di finanziamento con proprie risorse. Una volta che la p.a. si sia determinata in tal senso, la norma ribadisce che qualsiasi modulo contrattuale (con l'espressione esemplificativa *"anche in base a convenzioni"*) concluso con enti di diritto privato (fondazioni, associazioni, comitati, ma anche società, stante il richiamo all'art. 13 cod. civ.) deve essere preceduto dalla procedura applicabile in punto di individuazione del contraente. (...) La disposizione contiene, quindi, un precetto attuativo del principio di parità di trattamento degli operatori economici che contrattano con la pubblica amministrazione nonché del principio di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa..." (parere n. 39/2013 cit.).

Inoltre, "nel primo periodo dell'art. 4, comma 6, il soggetto della frase sono le amministrazioni pubbliche, mentre nel secondo periodo lo sono gli enti di diritto privato. La terza frase indica una serie di soggetti che *"sono esclusi"*. Pur non essendo chiaro se tale espressione si riferisca a entrambe le previsioni normative che la precedono, è indubbio che tutti gli enti ivi indicati possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche anche qualora forniscano servizi alla stessa amministrazione. La motivazione risiede nella meritevolezza delle finalità che tali soggetti perseguono. Non pare automatico, però, che nei confronti degli stessi enti le pp.aa. possano pattuire tout court acquisizioni di servizi a titolo oneroso in via diretta, e cioè in deroga al disposto del primo periodo. Per alcune figure si rinvencono riferimenti normativi che lo consentono (cfr. art. 5, comma 1, l. 8 novembre 1991, n. 381 in materia di cooperative sociali), ma una interpretazione che escluda tutti i predetti soggetti, per la sola appartenenza alla elencazione de quo, dalla portata applicativa del primo periodo appare contraddittoria con la ratio e la portata precettiva dello stesso. In ogni caso, resta fermo che, in materia di contributi, sovvenzioni e comunque di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, la disciplina in concreto applicabile dovrà rinvenirsi anche nelle fonti regolamentari adottate dagli enti ai sensi dell'art. 12 l. n. 241 del 1990 nonché nelle disposizioni di cui all'art. 18 d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 2012, n. 134" (parere n. 39/2013 cit.).

Conclusivamente, il tenore letterale della norma e la presenza di eccezioni al divieto di ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche, tassativamente elencate, non può condurre all'introduzione di deroghe alla medesima in via interpretativa.

L'applicabilità del precetto contenuto nell'art. 4 comma 6 del d.l. n. 95/2012 alla specifica casistica elencata nel quesito proveniente dal Presidente della Provincia di Torino, richiede la valutazione delle singole fattispecie e dei relativi puntuali contorni, anche con riferimento al contenuto delle convenzioni tra l'ente locale e gli enti di diritto privato interessati, non scrutinabile in termini generali in questa sede consultiva, ma rimessa all'ente richiedente, che a tal fine potrà fare applicazione dei principi sopra enucleati.

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

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione  
Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.  
Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 5 novembre 2013.

Il Relatore

F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **07/11/2013**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola