



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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario relatore
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 26 novembre 2014

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 14 ottobre 2014 prot. n. 24223, pervenuta a questa Sezione il successivo 17 ottobre (prot. C.C. 11774), con la quale il Sindaco del Comune di Luino (VA) ha chiesto un parere;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Luino (VA) – dopo aver ricordato che, in dipendenza del divieto di sponsorizzazione contenuto nell'art. 6, comma 9, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2010, "le amministrazioni locali orientano la propria attività di sostegno delle associazioni locali entro i parametri della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 della Costituzione" e a tal fine stipulano appositi accordi regolatori della "compartecipazione" comunale alle attività promozionali svolte dal soggetto privato attuatore, con erogazione del contributo pubblico previa verifica del fatto che "l'iniziativa abbia avuto buon fine" – pone alla Sezione, ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, il seguente quesito:

se – in generale e con specifico riferimento alle associazioni sportive dilettantistiche (di cui all'art. 90, comma 18, lett. f, della legge 289 del 2002, per cui vige uno specifico obbligo di redazione dei rendiconti economico-finanziari) – "sia sufficiente far precedere l'erogazione dell'importo da una verifica contabile (...) relativa alla sola iniziativa oggetto dell'accordo di sussidiarietà o se, viceversa, il Comune debba acquisire il bilancio relativo all'intera attività del soggetto interessato, contenente l'insieme delle entrate e delle spese realizzate dallo stesso per il complesso della propria attività".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Luino all'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, 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 del 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 dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 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 svolti nel parere si limitano 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 di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le istanze di parere, si osserva che il Sindaco del Comune è organo legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma,

rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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 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 del 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; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Dalle sovraesposte 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 considerato.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva preliminarmente che essa, secondo la propria costante giurisprudenza, rientra nella materia della contabilità pubblica, in quanto inerente a disposizioni relative ai limiti di spesa (v. deliberazioni nn. 1075/2010/PAR, 89/2013/PAR); in tale materia ben può esplicarsi l'attività consultiva della Corte dei conti.

La richiesta di parere in esame, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1.- In via preliminare, la Sezione precisa che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che, in materia, lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la

discrezionalità dell'amministrazione in sede di esercizio delle proprie prerogative gestorie: la decisione finale in ordine alla spesa, nei limiti del sistema normativo, attiene infatti al merito dell'azione amministrativa e rientra, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente, che potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Tale parere, peraltro, è definito nel suo oggetto dalla concreta formulazione dell'istanza presentata dall'ente; tuttavia la pronuncia di questa Sezione si atterrà ad una disamina delle sole questioni generali ed astratte sottese ai quesiti posti dall'ente locale. In particolare rimane fuori dall'oggetto dell'attività consultiva la questione inerente alle possibili diverse modalità di erogazione della contribuzione: il Comune istante presuppone infatti, in maniera espressa, che il contributo all'attività svolta in sussidiarietà orizzontale sia versato previa verifica del fatto che "l'iniziativa abbia avuto buon fine" e tale circostanza viene conseguentemente presupposta anche dalla Sezione nella formulazione del presente parere.

2.- Con il quesito prima riportato l'ente territoriale chiede in definitiva se, nell'erogare la propria quota di "compartecipazione" ad iniziative di privati concretanti forme di esercizio della c.d. "sussidiarietà orizzontale", debba operare una verifica contabile in relazione alla sola iniziativa specificamente oggetto di contribuzione ovvero in relazione all'intera attività del soggetto sussidiato. Tale quesito viene posto sia in termini generali sia con riferimento alle associazioni sportive dilettantistiche di cui all'art. 90, comma 18, lett. f, della legge 289 del 2002, per cui, peraltro, vige uno specifico obbligo di redazione dei rendiconti economico-finanziari.

2.1.- Secondo l'art. 6, comma 9, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, "(a) decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni".

L'art. 4, comma 6, del decreto legge n. 95 del 2012 stabilisce poi che "(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". La disposizione precisa altresì che detti enti, "che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche", chiarendo al riguardo che "(s)ono 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 relazione a tale quadro normativo, la giurisprudenza contabile ha diffusamente esaminato la tematica della legittimità di contribuzioni in favore di associazioni di diritto privato con particolare riferimento al divieto di spese per sponsorizzazioni (cfr. questa Sezione, delibere nn. 212/2013/PAR e 89/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, delibera n. 346/2012).

Come messo in luce anche dai precedenti di questa Sezione, ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione comunale quale spesa di sponsorizzazione è la relativa funzione: la sponsorizzazione presuppone infatti la finalità di segnalare ai cittadini la presenza del Comune, così da promuoverne l’immagine; in quest’ottica, non si configura, invece, quale sponsorizzazione il sostegno ad iniziative di un soggetto terzo, rientranti nei compiti del Comune, rese nell’interesse della collettività; e ciò sulla scorta del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 della Costituzione (v. ancora questa Sezione, delibere nn. 89/2013/PAR; 1075/2010/PAR).

In sintesi, tra le molteplici forme di sostegno di soggetti terzi in ambito locale, l’elemento che connota, nell’ordinamento giuscontabile, la contribuzione ammessa, distinguendola dalle spese per sponsorizzazioni, è lo svolgimento, da parte del privato, di un’attività propria del Comune in forma sussidiaria; l’attività, perciò, deve rientrare nelle competenze dell’Ente locale e deve essere esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche (piuttosto che direttamente da parte dei Comuni); essa, così intesa, rappresenta infatti una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell’immagine dell’Amministrazione. Nelle determinazioni che in tal caso gli enti vengono ad assumere deve, perciò, risultare, nell’impianto motivazionale, il fine pubblico perseguito e la rispondenza delle modalità in concreto adottate al raggiungimento della finalità sociale in tal modo perseguita.

Così inteso il quadro normativo, il Collegio ha già affermato, con la delibera n. 89/2013/PAR, che le associazioni operanti in favore della cittadinanza non rientrano nel divieto di cui all’art. 4, comma 6, del decreto legge n. 95 del 2012: al riguardo,

la Sezione ha infatti 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 da detti soggetti in favore dei cittadini, *id est* della "comunità amministrata", seppure tale attività possa comunque essere qualificata come esercizio – mediato – di finalità istituzionali dell'ente locale e dunque, in definitiva, possa essere intesa come attività resa nell'interesse di quest'ultimo ente. Il discrimine appare, in sostanza, legato all'individuazione del fruitore immediato del servizio reso dal soggetto privato.

2.2.- In quella sede s'era peraltro già chiarito che non è comunque possibile operare in termini generali la sussunzione di specifiche forme associative o comunque d'iniziativa privata nell'alveo della norma (in termini di divieto o di deroga), dato che, al riguardo, è necessaria una valutazione della singola fattispecie e dei relativi puntuali contorni (con particolare riferimento al contenuto delle convenzioni tra l'ente locale e l'associazione).

3.- Tali principi delineano anche la soluzione al quesito ora posto.

La giurisprudenza di questa Corte ha già rilevato che nell'impianto motivazionale delle determinazioni che conducono l'ente pubblico ad accordare specifiche forme di contribuzione ad iniziative "sussidiarie" deve risultare sia "il fine pubblico perseguito" sia "la rispondenza delle modalità in concreto adottate al raggiungimento della finalità sociale". Tale valutazione non può che passare tramite un'analisi, oltre che della specifica iniziativa, anche della complessiva attività dell'ente privato – nel senso dell'attitudine del medesimo soggetto a svolgere un'attività intrinsecamente idonea al raggiungimento della finalità sociale in concreto perseguita –, ente che peraltro, nei termini sopra descritti, viene comunque a giovare nella sua totalità di una compartecipazione pubblica, dato che questa inevitabilmente esplica effetti anche sulle modalità di mantenimento della struttura organizzativa interna dell'ente, necessariamente "strumentale", in quest'ottica, all'espletamento della specifica attività resa in sussidiarietà orizzontale. Di qui l'opportunità di una disamina dei complessivi bilanci dell'ente sussidiato (cfr. art. 21, primo comma, secondo periodo, c.c.), salvo che – per la specificità del caso concreto ovvero per la peculiare commisurazione nella fattispecie del contributo pubblico (ad esempio limitato alle sole cc.dd. "spese vive" sostenute e rendicontate da enti *ictu oculi* idonei allo svolgimento in sussidiarietà di pubbliche funzioni) – un tale controllo si palesi inutile. Ma questa è una valutazione che può essere operata solo in concreto, alla luce delle peculiarità della singola fattispecie, e intrinsecamente rifugge da tipizzazioni astratte; essa deve comunque

esplicitarsi in una puntuale motivazione sul punto, secondo la *ratio decidendi* delle citate delibere.

2.4.- Ciò vale, con evidenza, anche per le associazioni sportive dilettantistiche di cui all'art. 90, comma 18, lett. *f*, della legge 289 del 2002 (per cui valgono comunque i limiti specifici già oggetto d'esemplificazione nella delibera di questa Sezione n. 89/2013/PAR); in tal senso, per tali peculiari associazioni valgono i principi generali prima enucleati, dato che, a tali fini, esse non si differenziano dal più generale *genus* associativo a cui la figura appartiene.

3.- Di tali enunciati il Comune richiedente terrà dunque conto nella valutazione delle fattispecie concrete in cui è chiamato a svolgere la propria attività amministrativa, sempre comunque nel rispetto dei complessivi vincoli di spesa vigenti con riferimento alla specifica forma di "compartecipazione" in concreto prescelta (v. questa Sezione, delibera n. 212/2013/PAR).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente f.f.
(dott. Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria il

27 novembre 2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)