



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 30 del 1 aprile 2019, con cui il sindaco del Comune di Saltrio (VA) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

PREMESSA

Il Sindaco del Comune di Saltrio (VA) chiede un parere in merito all'erogazione di contributi ad un'associazione locale, come di seguito riportato.

“Il comune di Saltrio (VA), ente di n. 3097 abitanti, ha ricompreso nel suo territorio comunale unicamente n. 3 associazioni locali, che operano senza finalità di lucro all'interno del territorio comunale, in possesso di atto costitutivo e statuto regolarmente registrati, a cui eroga un contributo ordinario, quindi di sussidiarietà diffusa, sulla base del vigente regolamento per la concessione di contributi, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990.

Il suddetto contributo viene concesso sulla base sia del principio di sussidiarietà che delle disponibilità di bilancio ed in misura non superiore alla differenza tra le spese e le entrate risultanti dai bilanci delle associazioni, quindi senza eccedere l'effettivo sbilancio registrato, dopo aver verificato le pezze giustificative poste a corredo del bilancio stesso (fatture, scontrini fiscali, eventuali contributi da privati, enti pubblici e soci, ecc..).

Tra queste associazioni, è presente la locale “Filarmonica Saltriese” che opera nel settore dell'educazione musicale e ha come obiettivo primario la sensibilizzazione e la diffusione della cultura musicale tra la popolazione ed in particolare tra i giovani e giovanissimi. L'Amministrazione Comunale è pertanto particolarmente interessata a promuovere e supportare l'attività dell'Associazione, fondata nel lontano 1881 e che da sempre dà lustro al ns. comune sia nelle manifestazioni a livello locale che regionali e/o nazionali.

Si chiede, pertanto, a codesta eccellentissima Corte se è possibile prevedere una contribuzione che ecceda l'effettivo sbilancio registrato, quantificata dalla Giunta comunale sulla base delle disponibilità finanziarie dell'ente, e che consenta alla Filarmonica stessa di poter continuare nella propria opera a fronte di spese di gestione sempre più crescenti, tra le quali i costi degli strumenti, i costi per la sala musica, i rimborsi ai musicanti, ecc..

Si chiede, altresì, nel caso non sia fattibile la soluzione di cui al comma precedente, di poter erogare, oltre al contributo ordinario, un contributo straordinario per tutte le manifestazioni organizzate dalla Filarmonica, che rivestano le caratteristiche di iniziativa a vantaggio della crescita e della valorizzazione della comunità locale e, nel caso sia fattibile erogare entrambe

le tipologie di contributo, se gli stessi possano essere concessi in misura superiore alla differenza tra le spese e le entrate risultanti dalle pezze giustificative poste a corredo della documentazione inerente la concessione dello stesso, nell'ambito del potere discrezionale in capo alla Giunta Comunale.

Si chiede, infine, nel caso di partecipazione della Filarmonica alle manifestazioni di carattere istituzionale dell'ente (Festa della Repubblica, Giornata dell'Unità Nazionale, ecc..) se sia possibile, pur in presenza di una delle suddette fattispecie di contribuzione, fatturare altresì la prestazione erogata dalla stessa."

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA E OGGETTIVA

1. Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta di parere presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), la richiesta di parere può dichiararsi ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Saltrio, quale legale rappresentante dell'Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL).

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102,) ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può intendersi come consulenza generale. Ne deriva che la materia della contabilità pubblica riguarda i profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Si precisa, peraltro, al fine di meglio delimitare e chiarire l'ambito di trattazione della questione posta, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente. La funzione consultiva, infine, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura.

In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Con riferimento allo specifico quesito con cui "Si chiede, infine, nel caso di partecipazione della Filarmonica alle manifestazioni di carattere istituzionale dell'ente (Festa della Repubblica, Giornata dell'Unità Nazionale, ecc..) se sia possibile, pur in presenza di una delle suddette fattispecie di contribuzione, fatturare altresì la prestazione erogata dalla stessa", si fa presente che lo stesso verrà esaminato per i soli profili che presentano attinenza alla materia della contabilità pubblica, senza alcuna interferenza con la sfera del diritto tributario che, come noto, sfugge alla possibilità di valutazione consultiva da parte della Corte di conti.

Ciò posto, esaminata la questione nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti e ad eccezione delle questioni poste che risultano legate a profili di carattere prettamente tributario, il parere richiesto si ritiene attinente alla materia della contabilità pubblica e ammissibile, pertanto, anche dal punto di vista oggettivo.

MERITO

2.1. In primo luogo, si precisa che le decisioni relative all'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica sono di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando le stesse nella sua piena discrezionalità e responsabilità.

In sede consultiva, difatti, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescindono da accertamenti e valutazioni della situazione concreta, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente o una sua compartecipazione all'amministrazione attiva, limitandosi le stesse a fornire una interpretazione astratta della normativa e i relativi approdi della giurisprudenza contabile (*ex multis*, vd. deliberazione di questa Sezione n. 108/2018/PAR; 309/2018/PAR; n. 12/2017/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o addirittura successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali che, si ribadisce, rientrano nella esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente (*ex multis*, vd. deliberazione di questa Sezione n. 50/2019/PAR).

Ciò rileva anche sotto il profilo della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale, che non può ingerirsi e interferire nella concreta attività amministrativa degli enti territoriali (vd. deliberazioni di questa Sezione nn. 62/2016/PAR; 12/2017/PAR; 142/2017/PAR; 293/2017/PAR).

2.2. Passando all'esame della questione prospettata, giova preliminarmente ricordare che l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 prevede che "*1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.*

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relati agli interventi di cui al medesimo comma 1".

Tale norma - che costituisce espressione di un principio generale del nostro ordinamento, in attuazione dei canoni di trasparenza ed imparzialità che devono sempre caratterizzare l'agere pubblico (vd. TAR Milano, Lombardia, sez. I, 29/01/2014, n. 330; Corte dei Conti, sez. contr., 10/05/1993, n.76) - va letta unitamente all'articolo 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che impone la pubblicazione degli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici, di qualunque genere, a persone ed enti pubblici o privati. E', altresì, previsto che siano pubblicati i singoli atti di concessione, laddove di importo superiore a mille euro, e che le ipotesi di pubblicazione previste dall'articolo 26 del decreto legislativo n. 33/2013 costituiscano "condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario".

Ciò posto, è evidente che è nel proprio atto dispositivo che la pubblica amministrazione individua i criteri e le modalità con cui attribuire "vantaggi economici di qualunque genere". Tale atto costituisce, di conseguenza, anche la base giuridica per l'individuazione delle attività riconducibili alle finalità istituzionali dell'ente, realizzando, in questo modo, quelle forme di esercizio mediato delle funzioni amministrative che dovrebbero essere favorite in base al principio di sussidiarietà "orizzontale", enunciato dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

In tale prospettiva, gli enti locali possono deliberare contributi a favore di soggetti terzi in relazione alle iniziative ritenute utili per la comunità amministrata, nel rispetto, in concreto, dei principi che regolano il legittimo e corretto svolgimento delle proprie potestà discrezionali, determinati proprio dall'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Ciascun ente, pertanto, in relazione alle risorse disponibili, individua gli obiettivi da perseguire e le attività che, in concreto, possono essere svolte, ricordando, nel

contempo, l'insegnamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui *“in ogni operazione di finanziamento a carico della mano pubblica, il beneficio economico è riferibile ad un obiettivo essenziale perseguito dalla relativa disciplina di settore (sia normativa che amministrativa). Il finanziamento è preordinato al soddisfacimento di un interesse istituzionale che trascende, cioè, pur implicandolo, l'interesse dei destinatari; vale a dire che in ogni operazione di finanziamento non è intellegibile solo un interesse del beneficiario ma anche quello dell'organismo che l'elargisce, il quale a sua volta, altro non è se non il portatore degli interessi, dei fini e degli obiettivi del superiore livello politico istituzionale. Logico corollario è che le disposizioni attributive di finanziamenti devono essere interpretate in modo rigoroso e quanto più conformemente con gli obiettivi avuti di mira dal normatore”* (vd. Consiglio di Stato, Sez. V, 27/06/2012, n. 3778).

Sotto tale profilo, si ritiene utile rammentare la copiosa giurisprudenza contabile che, all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 9, del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni dalla legge n. 122/2010, ha distinto le spese derivanti da contributi da quelle per “sponsorizzazioni”, queste ultime vietate a decorrere dall'anno 2011, a norma del predetto articolo di legge.

A tale proposito, questa Sezione rinvia a suoi precedenti (deliberazione n. 1075/2010; n. 505/2011/PAR; n. 89/2013/PAR), in cui ha rilevato che tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni 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, pertanto, 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.

Sul punto, di recente, si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa che, riprendendo le conclusioni a cui è giunta la Corte dei conti, sottolinea che 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 articolo 118 Costituzione (vd. TAR Bari, Puglia, sez. I, 04/03/2019, n. 334). Se, difatti, 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, ai sensi dell'art. 6, comma 9, del decreto-legge n. 78/2010.

In ultima analisi, da tutto quanto sopra indicato, emerge che le attività di soggetti terzi possono essere sostenute da parte del Comune, laddove le stesse rappresentino una modalità alternativa e mediata di erogazione del servizio pubblico, siano svolte nell'interesse della comunità e ritenute utili per la stessa - in attuazione, quindi, dell'articolo 118 Costituzione - fermo restando lo scrupoloso rispetto delle forme di trasparenza e di imparzialità, queste ultime presidiate dalla disciplina di cui all'articolo 12 della legge n. 241/1990 e all'articolo 26 del d.lgs. n. 33/2013. La concessione di contributi, sovvenzioni o altri vantaggi economici, pertanto, nei limiti funzionali predetti, dovrà essere sempre preceduta da idonee forme di pubblicità e avvenire a valle di procedure competitive, non potendosi mai tradurre in un soccorso finanziario *tout court* ad un ente terzo.

2.3. Sotto il profilo contabile, la Sezione evidenzia come ogni esborso di denaro pubblico debba essere sostenuto da una solida giustificazione e da un'adeguata rendicontazione della/e iniziativa/e svolta/e - relativamente alle spese sostenute e agli obiettivi posti alla base della/e iniziativa/e - che devono essere riconducibili ai fini che l'ente intende perseguire. Non si ritiene, invece, che possano essere sovvenzionati maggiori spese rispetto a quelle documentate.

Eventuali situazioni di disequilibrio potranno essere oggetto di contributo, avuto riguardo alla valutazione che l'ente, sotto la propria responsabilità, effettua in merito ai benefici che derivano alla comunità locale, nel rispetto, in ogni caso, dei vincoli di finanza pubblica e delle previsioni normative sopra citate.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte dei conti ha evidenziato come ogni elargizione di denaro pubblico deve essere ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente non può considerarsi operante in piena e assoluta libertà, valutando come necessario che, a fronte di un contributo pubblico, sia presente un piano finanziario, in cui siano indicate analiticamente le spese dell'evento, nonché un rendiconto finale dei costi sostenuti in concreto, e che, anche nelle ipotesi di un contributo di natura forfettaria, deve essere agevole e possibile l'accertamento dei presupposti per determinarlo (Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, sentenza n. 54/A/2016).

Ne deriva, pertanto, che un'elargizione di denaro possa essere erogata tenendo conto delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche spese, non solo attraverso l'apprezzamento dei processi decisionali ed operativi adottati in concreto, ma anche attraverso una idonea documentazione giustificativa a supporto, fermo restando che mai vi potrà essere una discrasia tra le entrate e le spese.

2.4. In merito alla possibilità di fatturare le prestazioni riconducibili alla "fattispecie della contribuzione", in disparte i profili di carattere tributario che esulano dallo scrutinio consultivo della Corte dei conti, questa Sezione attenziona l'ente sull'importanza di una corretta individuazione della natura del contributo - che non può che essere effettuata nel caso concreto - con particolare riferimento alla natura, o meno, di corrispettivo dello stesso.

Si ritiene, difatti, che quando un'amministrazione pubblica agisce ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 241/1990 si faccia riferimento a contributi non aventi la natura di corrispettivi, a differenza, invece, di quando agisce in base al codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016 (vd. Agenzia delle entrate, circolare 34/E del 21 novembre 2013, in cui si evidenzia che, nelle ipotesi di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990, l'amministrazione pubblica più che prevedere il rispetto di accordi contrattuali sinallagmatici di natura corrispettiva - che non è possibile perché tali somme non sono così qualificabili - prevede meccanismi di controllo, ad esempio semplificativo, sulla corretta rendicontazione).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott.ssa Marinella Colucci)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

17 aprile 2019

Il funzionario preposto f.f.

(Susanna De Bernardis)