



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Massimo AGLIOCCHI	Consigliere
Alessia DI GREGORIO	Consigliere (relatore)
Tullio FERRARI	Consigliere (relatore)

Nella Camera di Consiglio del 21 gennaio 2020

VISTI gli artt. 97, 100 e 125 della Costituzione;

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

VISTO il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante l'approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol;

VISTO l'art. 6, c. 3-ter, del D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

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

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificati ed integrati dalla deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota inviata dal Presidente della Provincia autonoma di Trento del 17 dicembre 2019 (prot. n. S110/19/815118/7.3/2016-50), acquisita al protocollo di questa Sezione n. 4050 del 18 dicembre 2020;

VISTA l'ordinanza n. 1/2020 del 20 gennaio 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna camera di consiglio;

UDITI i Magistrati relatori Cons. Alessia Di Gregorio e Cons. Tullio Ferrari;

FATTO

Il Presidente della Provincia autonoma di Trento, con la nota in epigrafe indicata, ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 6, c. 3-ter, del d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305.

Con il quesito sottoposto all'esame della Sezione la Provincia ha rappresentato che il Comune di Sella Giudicarie (Tn), ente istituito con l.r. n. 17/2015 a decorrere dal 1° gennaio 2016 a seguito della fusione dei Comuni di Bondo, Breguzzo, Lardaro e Roncone, ha richiesto un parere in merito all'assegnazione di un contributo alla locale Parrocchia da parte dell'ex Comune di Bondo (Tn). Con deliberazione adottata dalla Giunta comunale n. 91 del 29 dicembre 2015, l'estinto Comune di Bondo aveva disposto la concessione di un contributo straordinario alla Parrocchia S. Barbara per l'importo di euro 300.000,00, su una spesa complessiva di euro 1.067.600,00 prevista per il risanamento e adeguamento strutturale e funzionale dell'oratorio parrocchiale (identificato dalla p.ed. n. 331 in C.C. Bondo). Il contributo era stato subordinato alla stipula di un contratto per la concessione in uso gratuito per 25 anni, a beneficio del Comune, del teatro dell'oratorio e al successivo trasferimento della proprietà dello stesso a titolo gratuito al Comune. L'intervento di risanamento strutturale è stato anche oggetto di un contributo provinciale di euro 717.637,50 (delibera della Giunta provinciale n. 2202 del 15 dicembre 2014) e di un contributo della Diocesi di Trento di euro 49.962,50. Ad un successivo provvedimento deliberativo era demandata l'approvazione del contratto da stipulare fra il Comune e la Parrocchia per la concessione in uso e successivo acquisto a titolo gratuito, in virtù dell'interesse pubblico verso l'intervento di recupero dell'immobile per la fruibilità del medesimo quale punto di ritrovo e aggregazione per la comunità locale, con

particolare riferimento alla struttura del teatro. Riferisce ancora il richiedente che il contributo trova presupposto nell'art. 3, c. 3, del Regolamento comunale per la concessione di finanziamenti e benefici economici ad enti pubblici, associazioni e soggetti privati, secondo il quale "... il Comune può contribuire alle spese per interventi su edifici di proprietà di enti non economici, privi di finalità di lucro, che siano destinati per loro natura ad attività riconosciute di pubblico interesse. Al fine di garantire l'esclusivo pubblico interesse generale perseguito con la concessione del contributo, la Giunta comunale può subordinare l'erogazione dello stesso alla sottoscrizione di una convenzione, nella quale vengano garantiti gli usi pubblici previsti, e venga riconosciuta all'autorità comunale un potere di intervento in caso di contratto fra associazioni richiedenti e proprietà".

Premesso quanto sopra, l'Ente ha formulato alla Sezione due richieste;

- se la concessione del contributo alla Parrocchia da parte del Comune risulti legittima per l'interesse dell'ente locale alla messa a disposizione del teatro, ottenuta tramite stipula di apposita convenzione di messa a disposizione;
- se, in via generale, l'Amministrazione comunale possa introdurre nel proprio Regolamento in materia di concessione di contributi una disposizione che dia la possibilità di attribuire sovvenzioni a Enti che assumono particolare rilevanza per la loro funzione sociale nell'ambito della collettività locale.

-

DIRITTO

1. In via preliminare, come di consueto, ogni richiesta di parere sottoposta all'esame della Corte dei conti deve essere previamente verificata sotto il profilo dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Per quanto attiene alla legittimazione attiva, questa Sezione di controllo si è già pronunciata analizzando ed evidenziando le peculiarità che caratterizzano la speciale disciplina autonomistica vigente nel territorio della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (deliberazioni di questa Sezione n. 9/2015/PAR del 26 marzo 2015 e n. 10/2015/PAR del 20 maggio 2015).

Sono state, infatti, esaminate le diverse fonti normative - nazionale (art. 7, c. 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131) e locale (art. 6, c. 3-ter, del d.P.R. n. 305/1988) - evidenziando alcuni aspetti che connotano l'attività consultiva della Sezione di controllo di Trento rispetto alle altre Sezioni regionali di controllo di questa Corte, con particolare riferimento ai soggetti autorizzati a stimolarne una pronuncia ed al procedimento di richiesta dei pareri.

In particolare, è stato rilevato che, se a livello nazionale la facoltà di richiedere pareri è limitata ai soli Enti tassativamente indicati dalla citata legge n. 131/2003 (Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, di norma “per il tramite” del Consiglio delle Autonomie locali, ove istituito), nell’ordinamento locale lo speciale Statuto di autonomia dispone che l’attività consultiva possa essere stimolata esclusivamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Provincia autonoma di Trento (e di Bolzano), anche per conto degli Enti locali, singoli o associati, e degli altri Enti e organismi individuati dall'art. 79, c. 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Nelle menzionate precedenti pronunce di questa Sezione di controllo è stato altresì evidenziato – precisandone le ragioni – che la legittimazione alla richiesta di pareri spetta unicamente agli organi rappresentativi degli Enti richiedenti, come chiaramente indicato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione del 27 aprile 2004.

2. Per quanto riguarda l’ammissibilità oggettiva, la Sezione ha già avuto modo di rilevare la perfetta simmetria tra la disciplina normativa nazionale e quella locale (deliberazioni di questa Sezione n. 9/2015/PAR del 26 marzo 2015 e n. 10/2015/PAR del 20 maggio 2015).

Pertanto, va segnalato nuovamente che il limite della funzione consultiva della Corte dei conti consiste principalmente nella materia della “contabilità pubblica”, come declinata in varie occasioni dalla giurisprudenza contabile (Sezione delle Autonomie deliberazione del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006; Sezioni Riunite, deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), oltreché nell’impossibilità per il giudice contabile di esprimersi, qualora le istanze consultive non abbiano carattere generale ed astratto o interferiscano con altre funzioni, anche di controllo, della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

3. Ciò premesso, in linea generale, sul profilo dell’ammissibilità, il Collegio rileva che la richiesta di parere trasmessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento per conto del Comune di Sella Giudicarie (subentrato a seguito di processo di fusione in tutte le situazioni giuridiche attive e passive degli Enti estinti, fra i quali il Comune di Bondo) è ammissibile dal punto di vista soggettivo, provenendo dall’organo di vertice rappresentativo dell’Ente istante.

Dal punto di vista oggettivo, la materia della contabilità pubblica, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie negli atti più sopra citati, va riferita alla “attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la

disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, nella funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, c. 31, del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 102/2009, nella citata deliberazione n. 54/2010 hanno ulteriormente precisato che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Alla luce dei citati atti di indirizzo generali, nonché secondo la costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo (cfr., *ex multis*, Sezione controllo Lombardia n. 213/2017) possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere una interpretazione in materia di contabilità pubblica da un punto di vista astratto e su temi che abbiano carattere generale.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa quindi escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale del richiedente, la quale ricade nella esclusiva competenza e responsabilità degli amministratori dell'Ente medesimo.

Non è perciò ammissibile, in altre parole, una richiesta dell'Ente strumentale all'adozione di un proprio puntuale atto di gestione, ovvero che possa comportare un giudizio valutativo della Sezione di controllo su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, con il rischio che la funzione consultiva intestata a questa Corte degeneri in forme anomale di controllo (preventivo o successivo) su singoli atti, ovvero possa essere utilizzata al fine di asseverare o contestare provvedimenti già adottati (deliberazione di questa Sezione n. 31/2017/PAR del 5 settembre 2017).

4. Nel merito, la Provincia autonoma di Trento per conto del Comune di Sella Giudicarie chiede, con riferimento al primo quesito, se la concessione del contributo alla Parrocchia S. Barnaba da parte dell'Ente, deciso con deliberazione della Giunta comunale n. 91/2015, risulti legittima per l'interesse dell'ente locale, a fronte della messa a disposizione del teatro.

Il quesito proposto non attiene all'interpretazione di una norma in materia di contabilità pubblica, ma è finalizzato ad ottenere un avallo su provvedimenti gestionali già assunti e riferiti ad una situazione concreta (concessione del contributo alla Parrocchia per il risanamento dell'oratorio - p.ed. 331 C.C. Bondo). Tale fattispecie si risolve, in buona sostanza, in una valutazione circa la legittimità e l'opportunità di atti e comportamenti che rientrano nell'autonomia decisionale spettante all'Amministrazione richiedente, non presentando, pertanto, i necessari presupposti di astrattezza e generalità, ed implicando, perciò, considerazioni afferenti all'attività concreta dell'Ente (deliberazione di questa Sezione n. 36/2018/PAR del 24 luglio 2018).

Si precisa, inoltre, che, nell'esercizio della funzione consultiva, le Sezioni regionali di controllo non possono diventare "*organi di consulenza generale delle autonomie locali*", ciò al fine di evitare che la Corte venga coinvolta "*nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*" (Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/2006).

Alla luce di quanto esposto la richiesta di parere, con riferimento al primo quesito, è da dichiararsi inammissibile.

5. Può ritenersi, invece, ammissibile sotto il profilo oggettivo il secondo quesito prospettato, considerato il carattere generale ed astratto e l'inerenza alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, con specifico riferimento alla possibilità in via generale per il Comune di introdurre nel proprio regolamento in materia di concessione di contributi una disposizione che consenta di attribuire sovvenzioni a enti di particolare rilevanza per la loro funzione sociale nell'ambito della collettività locale.

6. Osserva la Sezione che, in linea generale, nel nostro ordinamento contabile non si ritrova alcuna disposizione che vieti all'Ente locale di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi, nel caso in cui queste siano necessarie per conseguire i propri fini istituzionali. Se l'azione è attivata "*al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune l'attribuzione di beni, anche se apparentemente a "fondo perso", non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il*

contributo” (Sez. Controllo Lombardia n. 262/2012/PAR; sez. Controllo Piemonte n. 214/2017/SRCPIE/PAR)).

In attuazione del principio di sussidiarietà, in particolare quella c.d. “orizzontale” ex art. 118, quarto comma, Cost., anche i Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e la natura pubblica o privata del soggetto che riceve la sovvenzione è indifferente se il criterio guida risulta quello della necessità che l’attribuzione sia finalizzata al perseguimento dei fini dell’ente pubblico.

Giova sottolineare che la legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi dispone all’art. 12 che 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, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Come ricorda anche la giurisprudenza amministrativa *“la prescrizione contenuta nell'art. 12 L. n. 241/1990 di subordinare la concessione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati alla predeterminazione di criteri e modalità cui attenersi, è espressione di un principio generale per il quale l'erogazione di somme di denaro da parte dell'amministrazione pubblica, in qualsiasi forma avvenga, non può considerarsi completamente libera, essendo, invece, necessario che la discrezionalità che connota tale attività sia incanalata mediante la preventiva predisposizione di criteri e modalità di scelta del progetto o dell'attività da beneficiare”* (Consiglio di Stato, sez. V, 15 novembre 2019, n. 7845).

Analoga disposizione si rinviene nell’art. 19 della l.p. n. 23/1992 e ss.mm., secondo cui i criteri di determinazione dei vantaggi economici, oltre che previamente determinati, devono anche essere tempestivamente pubblicati e l’effettiva osservanza degli stessi deve chiaramente risultare dai singoli provvedimenti con i quali sono disposti i relativi interventi, in modo tale da garantire l’applicazione dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione.

Anche la giurisprudenza contabile è concorde nel riconoscere che le pubbliche amministrazioni possono deliberare, secondo i principi di *“sana e corretta amministrazione”*, trasparenza ed imparzialità che devono sempre caratterizzare l’agere pubblico (cfr. TAR Milano, Lombardia, sez. I, 29/01/2014, n. 330), l’erogazione di contributi a favore di enti che, pur non essendo affidatari di servizi, svolgono un’attività che viene ritenuta utile per i propri

cittadini (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 226/2013; in senso conf. *idem*, deliberazioni n. 248/2014 e n. 79/2015).

In ogni caso, l'attribuzione di benefici pubblici deve risultare conforme al principio di congruità della spesa da sostenere rispetto al concreto interesse pubblico da perseguire, giacchè la facoltà degli enti territoriali di attribuire benefici patrimoniali a soggetti privati, in ragione dell'interesse pubblico indirettamente perseguito, ammessa in via generale, rimane "*subordinata ai limiti imposti da disposizioni di legge dirette al contenimento della spesa pubblica ed alle prescrizioni richieste dai principi contabili per garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche*", in ossequio alle elementari regole di buona amministrazione e di ragionevolezza dell'agire da parte dei pubblici poteri (cfr. Sez. giurisd. Lombardia, sentenza 15 marzo 2011, n. 145; Corte Conti, sez. contr. Lombardia, deliberazioni nn. 248/2014 e 121/2015). Nei singoli provvedimenti di concessione dei contributi dovrà, pertanto, essere puntualmente motivata e dimostrata la correlazione tra entità della sovvenzione e la finalità pubblica perseguita (cfr. Sez. Controllo Lombardia n. 262/2012/PAR).

La Sezione evidenzia, altresì, che ogni esborso di denaro pubblico debba essere sostenuto da una solida giustificazione e da un'adeguata rendicontazione con idonea documentazione giustificativa a supporto, dell'iniziativa svolta - relativamente alle spese sostenute e agli obiettivi conseguiti, 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 (sul punto, Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 146/2019). Al riguardo, la giurisprudenza della Corte dei conti ha già evidenziato che ogni elargizione di denaro pubblico deve essere ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente non opera in piena e assoluta libertà; appare anche doveroso 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 (in tali termini Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, sentenza n. 54/A/2016).

Fermi restando i vincoli e i presupposti sopra richiamati, laddove il contributo riguardi la realizzazione di opere di interesse pubblico, è necessario il rispetto di eventuali limiti imposti da normative di settore con riferimento a interventi massimi a carico delle finanze pubbliche rispetto alla spesa ammissibile.

Si rappresenta, inoltre, che le disposizioni sopra richiamate in tema di erogazione di contributi pubblici siano lette unitamente all'art. 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'art. 26 del d. lgs. n. 33/2013 cit. 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"*.

Conclusivamente, la Sezione ritiene legittimo e quindi possibile che il Comune preveda nel proprio regolamento per la concessione di contributi una disposizione diretta a disciplinare in linea generale criteri e modalità da osservare per l'adozione dei provvedimenti di erogazione di sovvenzioni a soggetti chiamati a svolgere servizi pubblici o, comunque, di interesse per la collettività di riferimento, per finalità direttamente ascrivibili ai fini istituzionali perseguiti dall'Ente.

Infine, va richiamata l'opportunità di disciplinare i rapporti tra Comune e soggetto beneficiario in un apposito atto convenzionale al fine di assicurare la corretta destinazione degli interventi agli scopi pubblici, prevedendo anche le modalità di verifica e recupero nel caso di mancato o irregolare utilizzo rispetto alle finalità preventivate.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato d'inammissibilità della Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige/Suedtirolo - Sede di Trento - in relazione al primo quesito formulato dal Presidente della Provincia autonoma di Trento, trasmesso con nota prot. n. S110/19/815118/7.3/2016-500 del 17/12/2019.

Con riferimento alla seconda richiesta avanzata nella medesima nota, il parere è reso nelle considerazioni esposte.

Si dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione, al Presidente della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso in Trento, nelle camere di consiglio del giorno 21 gennaio 2020.

I Magistrati relatori

f.to Alessia DI GREGORIO

Il Presidente

f.to Anna Maria Rita LENTINI

f.to Tullio FERRARI

Depositata in segreteria il

28 gennaio 2020

Il Dirigente

f.to Anna Maria GUIDI