



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

composta dai Magistrati:

|                           |                               |
|---------------------------|-------------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente                    |
| dott. Gianluca Braghò     | Primo Referendario            |
| dott. Massimo Valero      | Primo Referendario (relatore) |
| dott. Alessandro Napoli   | Referendario                  |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario                  |
| dott. Donato Centrone     | Referendario                  |
| dott. Francesco Sucameli  | Referendario                  |
| dott. Cristiano Baldi     | Referendario                  |
| dott. Andrea Luberti      | Referendario                  |

**nella camera di consiglio del 29 maggio 2012**

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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 n. 970 del 22 maggio 2012 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Gambarana (PV);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 29 maggio 2012 per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Gambarana (PV);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Gambarana (PV) chiede alla Sezione un parere su quanto di seguito riportato.

Alcuni amministratori sono intenzionati a eseguire i lavori per un importo di circa 200.000,00 euro al campanile, che necessita di ristrutturazione, delle Chiesa di una frazione del Comune.

Si precisa che tale luogo di culto con annesso campanile è di proprietà della Curia Vescovile di Vigevano, la quale già da alcuni anni ha concesso l'autorizzazione ad eseguire i lavori di cui sopra.

Alla luce di quanto esposto si vuol sapere se sia legittimo finanziare con entrate comunali, da prevedersi nel bilancio di previsione 2012 del Comune, un'opera pubblica relativa ad un edificio non di proprietà comunale.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere 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 degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme 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 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.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, poiché attiene modalità di utilizzo di risorse pubbliche per la ristrutturazione di un edificio non appartenente al patrimonio immobiliare del Comune.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e, nei limiti appena precisati, può essere esaminata nel merito.

#### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno ad effettuare i lavori di ristrutturazione descritti nel quesito, così come ogni altra scelta attinente l'amministrazione dell'ente, spetta alla discrezionalità degli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale.

Il quesito che il Sindaco di Gambarana (PV) rivolge alla Sezione riguarda la possibilità di effettuare lavori di restauro di un bene immobile non appartenente al patrimonio dell'ente locale, nello specifico il campanile di una Chiesa. Nel quesito stesso è dichiarato che l'intervento sarebbe finanziato "*con entrate comunali*", senza altra specificazione. In proposito è appena il caso di ricordare che per la promozione della riqualificazione e per l'arredo degli spazi, edifici e servizi urbani nei comuni lombardi è prevista l'attivazione di specifici interventi, la cui attuazione è affidata ai comuni stessi, da parte della Legge Regionale 19 dicembre 1991, n. 39 "*Promozione degli interventi di riqualificazione e di arredo degli spazi urbani*", non richiamata nel quesito.

Pertanto, siffatta richiesta di parere si risolve, sotto l'aspetto della contabilità pubblica, nella richiesta in merito all'ammissibilità o meno per il Comune di procedere, in termini più generali, ad attribuzioni patrimoniali (nella fattispecie, attinenti al patrimonio immobiliare) a terzi soggetti, presenti sul territorio comunale, in una fattispecie che esula dalla specifica previsione di legge.

Questa Sezione non può esprimersi sulla specifica richiesta, che presuppone valutazioni di fatto rimesse all'ente locale, ma deve limitarsi a richiamare i

principi generali già espressi in passato in merito alla possibilità data all'ente locale di procedere con simili attribuzioni al fine di consentire lo svolgimento di attività che presentino interesse anche per l'amministrazione locale o per la comunità insediata sul territorio sul quale insiste l'ente.

A questo riguardo, si richiama il consolidato orientamento emergente dai pareri emessi sul punto (fra i tanti, n. 9/2006, 59/2007, 39/2008, 75/2008) nei quali è stato precisato che, in base alle norme e ai principi della contabilità pubblica, non è rinvenibile alcuna disposizione che impedisca al Comune di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi, se necessarie per raggiungere i fini che in base all'ordinamento deve perseguire.

Tanto più in relazione alla necessaria attuazione del principio di sussidiarietà che ha trovato esplicito riconoscimento nell'art. 118 della Costituzione, a seguito della modifica del Titolo V, parte Seconda della legge fondamentale della Repubblica.

All'interno dell'ordinamento generale o nella disciplina di settore degli enti territoriali non esiste alcuna norma che ponga uno specifico divieto. Infatti, se l'azione è intrapresa 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.

La natura pubblica o privata del soggetto che riceve l'attribuzione patrimoniale è indifferente se il criterio di orientamento è quello della necessità che l'attribuzione avvenga allo scopo di perseguire i fini dell'ente pubblico, posto che la stessa amministrazione pubblica opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di ciascun ente), soggetti aventi natura privata e nella stessa attività amministrativa è previsto dalla recente legge n. 15 del 2005, che ha modificato la legge che disciplina il procedimento amministrativo, che l'amministrazione agisca con gli strumenti del diritto privato ogniqualvolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico.

Occorre considerare, però, che ogniqualvolta l'amministrazione ricorre a soggetti privati per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici di natura patrimoniale le cautele debbono essere maggiori, anche al fine di garantire l'applicazione dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono caratterizzare l'attività amministrativa.

A suddette considerazioni deve aggiungersi che, nell'orientare le proprie decisioni, l'ente locale dovrà usare particolare cautela valutando, in concreto, di

non incorrere nel divieto di spese per sponsorizzazioni previsto dall'articolo 6, comma 9 del d.l. n. 78/2010, che presuppone un vaglio di natura teleologica della prospettata operazione.

Come è stato messo in luce nel parere n.1075/2010 di questa Sezione, 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 d'iniziativa 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.

In sintesi, tra le molteplici forme di sostegno di soggetti terzi operanti in ambito locale, l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni tuttora 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.

Questo profilo teleologico, come detto idoneo ad escludere la concessione di contributi dal divieto di spese per sponsorizzazioni, deve essere palesato dall'ente locale in modo inequivoco nella motivazione del provvedimento.

L'Amministrazione avrà cura di evidenziare i presupposti di fatto e l'*iter* logico alla base dell'erogazione a sostegno dell'attività svolta dal destinatario del contributo, nonché il rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità delle modalità prescelte di resa del servizio.

**Conclusivamente, questa Sezione non può esprimersi sulla specifica decisione se procedere o meno ad attribuzioni patrimoniali a terzi soggetti (nella fattispecie, attinenti al patrimonio immobiliare) nei termini decritti nel quesito, ma richiama l'ente locale all'osservanza del principio generale per cui l'attribuzione patrimoniale è da considerarsi lecita solo se finalizzata allo svolgimento di servizi pubblici o, comunque, di interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune, anche, in via meramente esemplificativa, di carattere artistico, culturale o economico. In ogni caso, l'eventuale attribuzione dovrà essere conforme al principio di congruità della spesa mediante una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'ente locale. In caso contrario, l'attribuzione non troverebbe alcuna giustificazione.**

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 31 maggio 2012

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)