



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 7/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 5 febbraio 2019, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Moriondo Torinese (TO)** formulata con nota datata 8.01.2019 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 17.01.2019, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Consigliere Dott. Luigi GILI;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Moriondo Torinese (TO), riproponendo un quesito, già sottoposto di recente alla Sezione Regionale di Controllo del Piemonte di questa Corte e dalla medesima dichiarato inammissibile con Deliberazione n. 132/2018, ha riformulato, attraverso l'istanza all'esame, la richiesta di parere in termini generali ed astratti.

Più precisamente, viene chiesto se sia *"..lecita sotto il profilo contabile l'esecuzione di un'opera pubblica in forma diversa da quella canonica"*, o meglio, a mezzo della richiesta di parere viene chiesto di precisare se sia lecita l'attribuzione di un contributo pubblico a privati al fine di conseguire *"..l'adattamento ad esigenze di viabilità di immobile adiacente a pubblica via"*, con la precisazione che detto intervento verrebbe eseguito a cura del soggetto privato affidatario dell'incarico sotto la supervisione della parte pubblica.

CONSIDERATO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 Soggettiva

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Moriondo Torinese il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto il medesimo riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Moriondo Torinese con la nota all'esame.

Peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

1.2 Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, non una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *"che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*. Ma soprattutto, che non *"sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*.

I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

Tutto ciò premesso, la richiesta di parere si configura ammissibile anche sotto il profilo oggettivo *ratione materiae*, attenendo la questione, nei termini da ultimo proposti, alla corretta interpretazione della normativa generale in ordine ad una possibile spesa, sotto il profilo della contribuzione pubblica a privati, da parte di una pubblica

amministrazione, materia riconducibile alla contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere.

Occorre altresì dare atto che il quesito formulato può essere in questa sede esaminato astraendo la questione, stante la necessità di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indirizzi di carattere puntuale da parte dell'amministrazione richiedente.

Del resto, la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali ed astratte sull'interpretazione della disciplina applicabile, competendo in ogni caso all'Amministrazione comunale l'assunzione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9 nonché 2.2.2017 n. 24).

Nel caso di specie l'istanza di parere, oggetto dell'odierno scrutinio, si configura dunque ammissibile nei limiti in cui la stessa è tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale sulla normativa di coordinamento della finanza pubblica.

MERITO

Il quesito, riproposto dall'Ente interessato, concerne la problematica della eventuale destinazione di fondi comunali, sotto forma di contributo pubblico, a sostegno di interventi su beni di proprietà di un soggetto giuridico diverso –segnatamente, privato– riferendosi il quesito ad immobili privati, adiacenti a pubblica via, che necessitino di interventi funzionali ad esigenze di sicurezza della viabilità.

La Sezione ritiene di ribadire (v., Sez. Controllo Piemonte, Delib. n. 30/2018) che qualunque genere di intervento di natura economica da parte dell'amministrazione comunale, per poter essere eventualmente qualificato in termini di legittimità, debba necessariamente sottendere alla realizzazione di un significativo interesse proprio della comunità stanziata sul territorio, posto che il Comune, per espressa disposizione legislativa (art. 3, co. 2, D.lgs. n. 267/2000) è l'ente locale che rappresenta e cura gli interessi della propria comunità. A tal fine, il Comune, dovendo in via generale realizzare gli interessi della collettività locale, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 267/2000, esercita tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, in particolare nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio nonché dello sviluppo economico e della sicurezza.

Al riguardo, va osservato che la giurisprudenza contabile, nell'esercizio della propria funzione consultiva, ha elaborato da tempo il principio generale per cui se l'azione è intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune (come tali generalmente ammissibili), l'erogazione di un

finanziamento non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, e ciò *"...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"* (v., ex multis, Corte conti, Sez. Controllo Lombardia 13.12.2007, n. 59; id, Delib. n. 262/2012/PAR).

Di modo che compete esclusivamente all'Ente valutare, nell'esercizio della propria discrezionalità, se la spesa, oltre che finanziariamente sostenibile, possa effettivamente corrispondere, in concreto, al perseguimento di un interesse pubblico affidato alle proprie cure.

Inoltre, anche in ordine alla qualificazione soggettiva del percettore del contributo comunale, la medesima giurisprudenza ha precisato che 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 che nella stessa attività amministrativa la legge di disciplina del procedimento amministrativo (L. n. 241/90, come modificata dalla L. n. 15/2005), prevede che l'amministrazione agisca con gli strumenti del diritto privato ogniqualvolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico. (Corte conti, Sez. Contr. Lombardia, 13.1.2010 n. 1; id. 31.5.2012 n. 262; Corte conti, Sez. Contr. Piemonte, 19.2.2014 n. 36).

Sotto il richiamato profilo, in base alle norme ed ai principi della contabilità pubblica, non solo non è rinvenibile alcuna disposizione che impedisca all'ente locale di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi, ove le stesse siano necessarie per conseguire i propri fini istituzionali ma l'art. 118 della Costituzione impone espressamente ai Comuni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

E' stato altresì precisato che ogniqualvolta l'amministrazione ricorra a soggetti privati per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosca loro benefici di natura patrimoniale (come nella forma della contribuzione) ovviamente le cautele debbono essere maggiori -rispetto ai casi in cui vengano in rilievo enti pubblici- anche al fine di garantire l'applicazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono caratterizzare l'attività amministrativa (Corte conti, Sez. Contr. Lombardia, 11.9.2015 n. 279).

Ne discende che sotto il profilo della liceità da un punto di vista contabile dell'esecuzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità il discrimine circa il corretto impiego delle risorse pubbliche risulta condizionato dall'effettivo perseguimento e

realizzazione di un interesse pubblico (comunque riferibile all'ente pubblico interessato) a prescindere dal formale soggetto destinatario in via diretta dell'attribuzione patrimoniale.

In tale contesto non sembra revocabile in dubbio che l'amministrazione comunale sia interessata al fatto che gli edifici insistenti su pubblica via, o alla medesima adiacenti, esistenti sul proprio territorio siano mantenuti in piena efficienza e/o che in relazione agli stessi vengano garantite le necessarie esigenze di sicurezza della collettività locale.

In situazioni peculiari, l'ente locale, al fine di realizzare gli interventi oggetto del quesito, piuttosto che procedere direttamente con il ricorso a strumenti pubblicitistici, può agire, in via mediata, per il tramite di soggetti privati destinatari di risorse pubbliche, rappresentando la stessa una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico.

In siffatta ipotesi l'eventuale intervento economico del Comune destinato a finanziare lavori manutentivi e/o di adeguamento per le finalità rappresentate su beni di proprietà di altro soggetto (peraltro, privato), deve, comunque, si ribadisce, trovare puntuale giustificazione nella dimostrazione del perseguimento di un inequivoco e indifferibile interesse della comunità locale.

Il necessario profilo teleologico, idoneo ad escludere la concessione di contributi dal divieto di spese per sponsorizzazioni (come noto interdetto alle amministrazioni pubbliche, v., art. 6, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, e art. 4, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), 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.

D'altro canto una siffatta tipologia di intervento potrebbe essere disciplinata tra i soggetti interessati in virtù di un'azione coordinata nell'ambito di uno strumento quale una convenzione, regolante altresì i relativi rapporti finanziari e le eventuali previsioni restitutorie.

E' necessario, comunque, sottolineare che simile convenzione, da stipularsi tra ente pubblico e privato, debba evidenziare le finalità pubbliche perseguite e le modalità di destinazione ad uso pubblico del bene oggetto dell'intervento.

Altrettante cautele dovranno essere adottate dal Comune relativamente alla corretta e congrua attribuzione dei fondi pubblici, dovendosi prevedere convenzionalmente adeguate rendicontazioni sul servizio reso e/o sulle opere realizzate,

al fine di permettere il controllo da parte dell'Ente locale sull'effettiva destinazione della spesa al fine pubblico per cui è stata sostenuta.

Sulla base di quanto premesso, competerà all'amministrazione comunale procedere ad effettuare tutte le valutazioni discrezionali di propria spettanza quale ente esponenziale della collettività insediata sul territorio.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

D E L I B E R A

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco ed al Segretario Generale del Comune di Moriondo Torinese, ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 5 febbraio 2019.

Il magistrato relatore

Il Presidente

F.to Consigliere dott. Luigi GILI

F.to Maria Teresa POLITO

Depositata in segreteria il 6/02/2019

Il Direttore della segreteria

F.to Nicola Mendozza