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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 10 settembre 2015

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 n. 2543 pervenuta a questa Sezione il 25 maggio 2015 (prot. n. 6242) con la quale il Sindaco del Comune di Besano (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

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

L'Amministrazione Comunale intende inserire la riqualificazione del Campanile (attualmente in elevato stato di degrado) come azione di miglioramento della qualità artistica/ambientale del centro storico, in considerazione dell'interesse per il recupero architettonico dell'edificio suddetto, in quanto rappresenta un significativo intervento culturale tale da restituire al paese un edificio di pregio, e sarebbe quindi disponibile a realizzare le opere necessarie alla sua ristrutturazione e ad accollarsi una parte significativa del relativo costo.

Si precisa che il campanile e le relative campane sono di esclusiva proprietà parrocchiale mentre "l'orologio da torre" ivi ubicato è di esclusiva proprietà del Comune.

Tenuto conto che detti beni soggiacciono a vincolo di tutela ai sensi del Decreto Legislativo del 22/01/2004 n. 42, Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di Beni Culturale e ambientali, si richiede parere circa "la regolarità, dal punto di vista economico/finanziario, con particolare riferimento all'impegno che il Comune andrebbe ad assumersi in toto (od in misura ridotta con la compartecipazione della parrocchia o di altri Enti), dell'intervento di restauro del Campanile".

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Besano 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, 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: 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 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, 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 decritti 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 Besano (VA) 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.

La richiesta di parere si pone in termini simili ad un precedente quesito di altro ente sul quale questa sezione si è pronunciata con la deliberazione Lombardia/262/2012/PAR, i cui principi si attagliano alla fattispecie prospettata.

Analogamente a quanto osservato nel precedente arresto giurisprudenziale anche 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.

Tale assunto è avvalorato dal fatto che il bene in parola appartiene al patrimonio culturale della comunità e pertanto è sottoposto alla tutela prevista dal Decreto Legislativo del 22/01/2004 n. 42, Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di Beni Culturale e ambientali.

In particolare l'articolo 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che tutti i beni immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli enti pubblici ed alle persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquant'anni, se mobili, o ad oltre settanta, se immobili, siano sottoposti alla verifica della sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

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.

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 telelogica 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'iniziative 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.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
11 settembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)