



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Maura Tina Pasqua Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo referendario
dott. Marco Ferraro	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario (relatore)
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nella Camera di consiglio da remoto del **9 febbraio 2022**, ai sensi dell'art. 85, c. 3, lett. e), d.l.17 marzo 2020, n. 18, conv. con modificazioni con l. 24 aprile 2020 n. 27 (emergenza epidemiologica COVID-19), dell'art. 1, c.1, d.l. 24 dicembre 2021, n. 221 (proroga dello stato di emergenza nazionale) e dell'art. 16, comma 7, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, ai sensi del quale sono ulteriormente prorogati al 31 marzo 2022 i termini di cui al citato art.85, commi 2, 5, 6 e 8-bis d.l. 18/2020, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Capriate San Gervasio (Bg)

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'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;

VISTA la nota prot. n. 894 del 19 gennaio 2022, acquisita in pari data al protocollo pareri di questa Sezione al n. 699, con cui il Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio (Bg) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi del menzionato art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere con modalità da remoto;

UDITO il relatore, dott.ssa Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il Comune di Capriate San Gervasio (Bg) intende erogare un contributo a sostegno dell'autonomia dei giovani, “tramite bando che predefinisce i requisiti di accesso e l'importo”.

Il contributo, consistente in un importo in denaro stabilito in misura fissa e senza differenziazione per fasce ISEE, è volto, nelle intenzioni del Comune, alla parziale copertura dei costi per conseguire la patente B, C e D allo scopo di “*favorire l'accesso al mondo del lavoro da parte dei giovani fortemente penalizzati a causa dell'emergenza epidemiologica Covid-19*”.

Nella richiesta di parere, sottoscritta dal sindaco, il Comune pone alla Sezione un quesito inerente all'inquadramento della spesa in parola nell'ambito delle poste di bilancio e, in particolare, chiede se questa vada imputata alla Missione12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), ovvero nella Missione 6 (Politiche Giovanili, sport e tempo libero), Programma 2 (Giovani).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'esame del quesito sottoposto da parte del Comune di Capriate San Gervasio richiede la preliminare disamina, da parte di questo Collegio, della sussistenza dei profili di ammissibilità dell'istanza.

Sul punto, giova rilevare come l'art.7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n.131 riconosca alle regioni e agli enti locali la legittimazione a richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Come chiarito dalla giurisprudenza, la funzione consultiva è svolta dalla Corte dei conti in quanto organo di magistratura indipendente di rilevanza costituzionale, in posizione, quindi, di neutralità, ma in un contesto di attribuzione di natura collaborativa nell'interesse generale del sistema delle autonomie locali e al fine del rispetto dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'ordinamento europeo (cfr., *ex multis*, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

In effetti, l'attività ermeneutica che le Sezioni regionali di controllo sono state chiamate a svolgere all'indomani della riforma costituzionale del 2001 e, in particolare, della legge costituzionale n.1/2012 di modifica dell'art.119 Cost., integrano un ausilio che non è, tanto, reso all'ente richiedente il parere, quanto a beneficio di un sistema di autonomie, al cui rafforzamento istituzionale ha fatto da contraltare il coinvolgimento nel perseguimento dei vincoli di bilancio assunti dallo Stato nei confronti dell'Unione europea.

Ciò spiega il motivo, per cui l'accesso alla funzione consultiva da parte della regione e degli enti locali soggiace, per consolidato orientamento, ad un duplice filtro di ammissibilità, che involge il profilo soggettivo ed oggettivo della richiesta (cfr. Sez. Aut., n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, cit., e n. 01/SEZAUT/2021/QMIG).

L'aspetto soggettivo postula la verifica della sussistenza di una "doppia" legittimazione: l'una di carattere esterno, in quanto relativa alla riconduzione del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza, l'altra interna, volta ad accertare il possesso, in capo al soggetto che sottoscrive la richiesta, del potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei conti (da ultimo, cfr., Sez. Aut. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 01/SEZAUT/2021/QMIG, cit., nonché, di questa Sezione, del. n.9/2022/PAR).

Anche l'accertamento del profilo oggettivo si snoda in una verifica "bifasica" di ammissibilità, posto che occorre verificare che il quesito attenga alla materia della contabilità pubblica e che non coinvolga altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri organi giurisdizionali (cfr. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Di qui la necessità che la richiesta di parere sia formulata dall'ente legittimato in termini generali ed astratti, scongiurando, così, il rischio che lo stesso ricorra all'attività consultiva allo scopo di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere, giusta quanto previsto dagli artt. 69, c.2, e 95, c.4, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, ma anche, per altro verso, che la Corte presti un'attività consulenziale; circostanza questa che comporterebbe un'ingerenza nell'attività amministrativa dell'ente richiedente, in contrasto con il ruolo di neutralità assegnatole dalla Costituzione (cfr., Sez. Aut. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, cit., e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

2. Con riferimento alla fattispecie in esame, ritiene il Collegio che la richiesta superi il vaglio di ammissibilità per quanto di seguito esposto.

Quanto alla legittimazione soggettiva esterna, il quesito è stato posto da parte di un Comune, ente espressamente indicato nel comma 8 dell'art.7 l. 131/2003 tra i soggetti legittimati ad avvalersi dell'attività consultiva della Corte dei conti. E' ben vero che la richiesta non è pervenuta alla Corte dei conti tramite del Consiglio delle Autonomie Locale, ma, come evidenziato nelle recenti pronunce di queste Sezioni (del. nn. 9 e 12 del 2022), cui si rinvia sul punto, ritiene il Collegio che tale circostanza non impedisca, di per sé, l'accesso alla funzione consultiva da parte dell'ente locale. Con riferimento alla legittimazione soggettiva cd. interna, la richiesta di parere reca la firma del Sindaco, organo politico di vertice, legittimato, per giurisprudenza costante, anche di questa Sezione (cfr., *ex multis*, del. n.115/2020/PAR, nonché del. nn. 2, 3 del 2022), a rappresentare l'ente nei confronti del giudice contabile.

Occorre, ora, chiedersi se la richiesta di parere risulti ammissibile sotto il profilo oggettivo.

Come sopra evidenziato, s'impone all'uopo una doppia verifica, in quanto va accertato se il quesito attenga alla materia della contabilità pubblica e se sia formulato in termini generali ed astratti.

Quanto al primo aspetto, nel rilevare come la materia della contabilità pubblica, cui si riferisce l'art.7, c.8, presenti una diversa perimetrazione rispetto alla nozione, su cui l'art.103, c.2, Cost. ha ritagliato l'ambito di competenza giurisdizionale della Corte dei conti, deve rilevarsi come la nozione di "contabilità pubblica", da assumere come parametro per giudicare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, sia stata dalla giurisprudenza progressivamente arricchita sotto la spinta di dinamiche evolutive (cfr., del.17/SEZAUT/2020/QMIG, *citt.*).

Di tal che, alla disciplina dell'"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore" (del.n. 5/AUT/2006, *cit.*) e che si identifica, dunque, "con 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" (del. 17/SEZAUT/2020/QMIG, *cit.*) si sono affiancate "ulteriori "materie", che sarebbero estranee, nel loro «nucleo originario», al sistema della contabilità pubblica, ma che vi possono essere fatte rientrare proprio perché oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica" (cfr., ancora, del. 17/SEZAUT/2020/QMIG, nonché SSRR s.c., del. n. 54/CONTR/10).

Quanto alla generalità ed astrattezza dei quesiti, osserva il Collegio come tale esigenza non implichi che si prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali, a cui applicare le norme coinvolte dalla richiesta, in quanto l'intervento del giudice contabile si giustifica proprio alla luce delle attribuzioni intestate all'ente medesimo.

Il quesito sarà, però, scrutinabile sotto il profilo oggettivo nella misura in cui consenta alla Corte di soffermarsi, non su un fatto storico in sé, ma sulla sua “concettualizzazione ipotetica”, di tal che il criterio interpretativo tratto sia suscettibile di *“avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente”* (cfr. del. 17/SEZAUT/2020/QMIG, cit., e del. 4/SEZAUT/2014/QMIG).

Venendo al caso di specie, il Comune di Capriate San Gervasio (Bg), pur indicando una specifica fattispecie – la concessione di un contributo in denaro destinato ai giovani, a parziale copertura dei costi per conseguire la patente, onde favorirne l’autonomia e l’accesso al mondo del lavoro – limita il quesito all’individuazione della corretta posta di bilancio, cui imputare la spesa, chiedendo se questa vada individuata nella Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), ovvero nella Missione 6 (Politiche Giovanili, sport e tempo libero), Programma 2 (Giovani).

Il Comune non chiede alla Corte di pronunciarsi sulla legittimità della fattispecie giuridica sottesa alla posta di bilancio e, quindi, della conseguente spesa, ma sulla “mera” classificazione contabile del costo.

Così posto il quesito si risolve nella corretta interpretazione della normativa relativa, appunto, alla classificazione della spesa nell’ambito della struttura di bilancio.

Negli anzidetti termini il quesito può considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo e ciò nella misura in cui consente alla Sezione di dare risposta applicando unicamente i principi generali e le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza della Corte (cfr. C.conti, sez. contr. Emilia Romagna n.130/2021/PAR), non ravvedendosi, vieppiù, “potenziali” interferenze con altre funzioni intestate alla Corte dei conti, ovvero con le funzioni giurisdizionali di altre magistrature.

3. Venendo, pertanto, al merito del quesito, premesso 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”* (Sez. Lombardia, n.146/2019/PAR), occorre svolgere qualche breve considerazione sulla struttura del bilancio del comune.

La struttura del bilancio degli enti locali, così come risultante nel testo originario dell’art.165 d.lgs. 267/2000 (sin d’ora, per brevità, Tuel), prevedeva che la spesa fosse gradualmente ordinata in titoli, funzioni, servizi ed interventi (in relazione ai principali aggregati economici, alle funzioni degli enti, ai singoli uffici ed alla natura economica dei fattori produttivi). La norma aggiungeva che la “parte spesa” dovesse essere leggibile anche per “programmi” (complesso coordinato di attività relative alle opere/interventi da realizzare per il raggiungimento di un fine).

L’art.165 - e, dunque, la struttura del bilancio dell’ente locale ivi indicata - è stato modificato ad opera dell’art.74 d.lgs. 118/2011, introdotto dal d.lgs. 126/2014.

La modifica ha comportato una nuova articolazione della spesa, che ora risulta classificata in missioni e programmi.

Non è certo questa la sede per soffermarsi sul contesto e le ragioni della riforma. Qui basterà, solo, evidenziare come questa si sia resa necessaria allo scopo di assicurare maggior trasparenza nella destinazione delle risorse pubbliche “*a favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica, sociale ed economico-finanziaria*” (art. 9 d.lgs. 118/2011) e per l’armonizzazione ed il coordinamento della finanza pubblica, all’indomani della riforma costituzionale del 2012.

Circostanze queste, che evidenziano, peraltro, la natura di bene pubblico del bilancio, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., nn. 17/2019, n. 61/2018, n. 247/2017, n. 80/2017, n. 184/2016).

L’art.12 d.lgs. 118/2011 dispone, infatti, che regioni ed enti locali sono tenute ad adottare uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi, che evidenzi le finalità della spesa e ciò allo scopo di assicurare maggiore trasparenza delle informazioni sul processo di allocazione delle risorse pubbliche e per consentire la confrontabilità dei dati di bilancio in coerenza con le classificazioni economico-funzionali europee in materia di contabilità nazionale (cfr., altresì, art.2, c.2, lett. h, l. 42/2009).

L’allegato 4/1 al d.lgs. 118/2011 precisa che la classificazione delle spese in missioni, programmi, macro aggregati, capitoli ed eventualmente, in articoli, è posta in relazione ai livelli di governo cui è attribuita la responsabilità della distribuzione delle risorse.

Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dagli enti locali, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate (artt.165, c.4, lett. a, Tuel e art.13 d.lgs.118/2011). Prevede l’art. 14 d.lgs. 118/2011 che queste sono definite in relazione al riparto di competenza legislativa e amministrativa, di cui agli artt.117 e 118 Cost..

Pertanto, la denominazione attribuita alle missioni consente il collegamento della spesa con le funzioni fondamentali dell’ente locale (per l’individuazione delle quali si rinvia al comma 27 dell’art.14 d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010).

I programmi, invece, esprimono gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell’ambito delle missioni (artt. 165, c.4, lett. b, Tuel e 13 d.lgs. 118/2011) e costituiscono, per la spesa, l’unità di approvazione del bilancio (artt. 164, c.1, Tuel e 13 d.lgs. 118/2011).

L’art.14, c.1, lett. b) d. lgs. 118/2011 aggiunge che ciascun programma è, inoltre, raccordato alla relativa codificazione COFOG (classificazione della spesa della pubblica amministrazione per funzioni adottata dalle principali istituzioni internazionali, tra cui l’Unione europea), secondo le corrispondenze individuate nel glossario delle missioni e dei programmi riportato all’allegato n.14 al d.lgs. 118/2011.

Infatti, per garantire una corretta applicazione della nuova classificazione delle poste di bilancio l'Allegato 4/1 al d.lgs. 118/2011 prevede che le spese del bilancio di previsione sono classificate in missioni e programmi secondo le modalità individuate dal glossario delle missioni e dei programmi, che costituisce l'allegato n.14 al d.lgs. 118/2011.

La spesa, dunque, va classificata sulla base della funzione (cui la medesima è, quanto meno in misura prevalente, riconducibile e che è diretta a perseguire), la quale funzione, contabilmente, è rappresentata dalla missione.

Ciò in osservanza anche al principio di coerenza interna del bilancio, che implica la sussistenza di un nesso logico che colleghi tutti gli atti contabili e che postula l'applicazione di criteri particolari di valutazione delle singole poste in conformità ai postulati e ai principi generali (principio n.10, all.1 al d.lgs. 118/2011).

Pertanto, in risposta al quesito sollevato, ritiene il Collegio che la spesa, che il Comune intende sostenere, deve essere imputata alla missione del bilancio, che risulti maggiormente rispondente alla funzione amministrativa esercitata dall'ente e, dunque, quanto meno in termini di prevalenza, agli specifici bisogni della collettività che l'azione dello stesso intende soddisfare, avendo riguardo alle previsioni del glossario allegato n. 14 al d.lgs. 118/2011.

4. Quale ultima considerazione, a margine del quesito posto, la Corte ritiene utile ricordare che, ai sensi dell'art.12 l. 241/1990, la concessione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, senza che vi sia, da parte di questi, una controprestazione verso l'amministrazione concedente, è subordinata alla predeterminazione, da parte della stessa, di criteri e modalità di erogazione nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, a cui dovrà attenersi dandone atto nei singoli provvedimenti (cfr. Sez. Lombardia, n.282/2021/PAR; Sez. contr. Emilia Romagna n. 130/2021/PAR; Sez. Lombardia, n.146/2019/PAR; Sez. Veneto, n. 260/2016/PAR; Sez. Valle d'Aosta, n.18/2013/PAR; nonché Cons. Stato, sez. VI, 29/07/2019, n.5319).

Tale norma, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost., riveste carattere di principio generale dell'ordinamento giuridico, e, in particolare della materia che governa tutti i contributi pubblici, la cui attribuzione deve essere almeno governata da norme programmatiche (Cons. Stato, sez. V, n.7845/2019 e n.1552/2015; TAR, Genova, sez. II , n. 911/2020).

Al riguardo, la Corte ha più volte evidenziato la necessità che l'ente locale si doti di un proprio regolamento, da approvarsi in sede di Consiglio comunale, per disciplinare i presupposti e le modalità di erogazione del contributo, ai sensi del menzionato art. 12 l. 241/1990 (cfr., ancora, Sez. contr. Emilia Romagna, del. n. 130/2021/PAR).

Inoltre, la natura di ente a fini generali, riconosciuta al Comune sulla scorta delle previsioni di cui all'art.118 Cost, ma anche dell'art.13 Tuel, quale espressione del principio di sussidiarietà cd. orizzontale, non deve indurre a ritenere come consentita qualunque forma di provvidenza alla collettività e ciò in quanto, come precisato anche da questa Sezione, la provvidenza erogata è preordinata al soddisfacimento di un interesse istituzionale che, pur implicandolo, trascende l'interesse dei destinatari, per intestarsi in capo alla collettività (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 3778/2012; ancora, Sez. Lombardia, n.146/2019/PAR).

Pertanto, nei provvedimenti di attribuzione di benefici pubblici va puntualmente motivata e dimostrata la correlazione tra entità della sovvenzione e la finalità pubblica perseguita, oltre alla congruità della spesa, giacché la facoltà 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*" (cfr. Corte Conti, sez. contr. Lombardia, deliberazioni n.121/2015/PAR, nonché nn. 248/2014/PAR e 262/2012/PAR).

Infine, si evidenzia che l'emergenza sanitaria e la conseguente crisi economica non giustificano, di per sé, qualunque intervento straordinario o provvidenza, onde scongiurare il rischio, peraltro, di indebite locupletazioni, tenendo conto delle misure di intervento adottate da altri livelli di governo e, in particolare, dallo Stato (cfr., Sez. contr. Emilia Romagna, del. n. 130/2021/PAR; si v., ad es., l'art.1, c. 5 bis, d.l. 10 settembre 2021, n.121, conv. con l. 9 novembre 2021, n. 156, cd. *bonus* patente).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo, in riscontro all'istanza di parere formulata dal Comune di Capriate San Gervasio (Bg), si pronuncia come segue: "*la spesa deve essere imputata alla missione del bilancio, che risulti maggiormente rispondente alla funzione amministrativa esercitata dall'ente e, dunque, quanto meno in termini di prevalenza, agli specifici bisogni della collettività che l'azione dello stesso intende soddisfare, avendo riguardo alle previsioni del glossario allegato sub n. 14 al d.lgs. 118/2011*".

Il Relatore
(Adriana Caroselli)

Il Presidente
(Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il 14 febbraio 2022

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)