



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nella camera di consiglio del 2 luglio 2013**

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 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 (T.U.E.L.);

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. 31432/13 pervenuta in data 13 giugno 2013, con la quale il comune di Seregno (MB) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alla Sezioni regionali di questa Corte;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Comune di Seregno chiede se possa aderire ad una associazione, o, viceversa operi la limitazione posta dall'articolo 9, comma 6 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135.

Precisa l'oggetto e gli scopi dell'Associazione denominata "Avviso Pubblico", associazione costituita Enti locali e Regioni (Comuni e Regione Toscana) per la formazione civile contro le mafie, riportando l'art. 2 dello statuto.

### **PREMESSA**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – 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.

### **AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

### **AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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 comma 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. In quest'ottica, appare 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 "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazioni necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con

l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Tanto premesso, la richiesta di parere del Comune può ritenersi ammissibile attenendo alla materia della "contabilità pubblica", in particolare all'applicazione di norme ponenti limitazioni alla costituzione di organismi pubblici e privati, esplicitamente inserite all'interno di un testo legislativo contenente "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica" e volte, in particolare, alla "razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi" (art. 9 D.L. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012).

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere può essere esaminata nel merito.

## **MERITO**

1. I profili rilevanti dell'interpello sono stati esaminati in varie occasioni dalla Sezione (da ultimo, in termini SRC Lombardia deliberazione nn. 485 e 514/2012/PAR, nonché nn. 20, 74 e 183/2013/PAR), in conseguenza del consolidamento normativo derivante dalla conversione in legge del D.L. 6 luglio 2012, n.95, a tenore del quale sono state introdotte restrizioni ancora più rigorose alla capacità negoziale di Comuni e Province (secondo decreto *Spending Review*).

Si tratta di previsioni che, con riferimento alla partecipazione ed istituzioni di organismi, hanno introdotto forti limitazioni sia per quel che concerne l'esistente (comma 1) che per l'istituzione di nuovi enti (comma 6).

Ai sensi del comma 1, al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che, alla data di entrata in vigore del Decreto Legge, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

Inoltre, anche l'ampia dizione letterale usata dal legislatore in relazione alle finalità istituzionali di tali enti e organismi ("funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione"), pare abbracciare tutto lo spettro delle

competenze attribuite agli Enti locali dalla legge, sia quelle qualificate dal legislatore come "fondamentali" (per la cui elencazione si rinvia all'art. 14, comma 27, D.L. n. 78/2010, come modificato dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012) sia le altre funzioni amministrative aventi fonte nell'articolo 118 della Costituzione e, a livello di legislazione ordinaria, negli articoli 3 e 13 del TUEL (cfr. SRC Lombardia n. 485/2012/PAR e n. 183/2013/PAR), comprese le attività di promozione e sviluppo della persona e delle comunità territoriali.

Infatti, la Sezione ha ritenuto che poiché sono vietati gli organismi che svolgono funzioni essenziali e necessarie, tanto più devono ritenersi vietati quegli organismi che svolgono attività che a tale novero di scopi non sono riconducibili (non essenziali ed accessorie), secondo il brocardo "*Plus semper in se continet quod est minus*".

Unica eccezione, testualmente espressa rispetto al comma 1, che conferma la natura generale del principio è prevista per le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (se già istituite, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 20/2013), per garantire la continuità dell'azione amministrativa in ambiti di particolare impatto sociale.

Per quanto concerne l'istituzione di nuovi organismi, il comma 6 introduce un generale divieto di istituzione di nuovi organismi da parte degli enti locali. Segnatamente "è fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione".

Contestualmente, al comma successivo, viene fatto salvo quanto disposto dall'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ovvero i forti limiti posti ai comuni per la costituzione ed il mantenimento di partecipazioni societarie.

Il legislatore, dunque, ha limitato e conformato la capacità negoziale delle amministrazioni locali in tema di partecipazione e costituzione di nuovi organismi partecipati, imponendo il divieto di istituzione di nuovi e operazioni di accorpamento e soppressione di quelli esistenti, in attuazione di un principio di snellimento degli apparati pubblici, a fini di contenimento della spesa pubblica, che riveste natura generale.

**2.** Tuttavia, la fattispecie in esame si presta ad essere risolta in base ad altra norma.

La norma cui ci si riferisce è l'art. 6 del D.L. n. 78/2010, conv. L. n. 122/2010, articolo rubricato "Riduzione dei costi degli apparati amministrativi" (da ora innanzi art. 6).

Si tratta di una disposizione che introduce una serie di tetti a particolari tipologie di spese correnti, emanata nell'ambito della competenza statale concorrente di coordinamento della finanza pubblica; la Corte costituzionale (cfr. sentt. 259/2012, 139/2012, 182/2011), infatti, ha ripetutamente ritenuto tale disciplina un'espressione del "principio" secondo cui le pubbliche amministrazioni nel loro complesso «*devono ridurre le spese di funzionamento*

*amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6» (sent. 139/2012).*

Per quanto concerne l'ipotesi prospettata nel quesito oggetto del parere, la fattispecie appare ricadere nel divieto di sponsorizzazioni di cui al comma 9 dell'art. 6, che stabilisce che le pubbliche amministrazioni «*A decorrere dall'anno 2011 [...] non possono effettuare spese per sponsorizzazioni [...]*»

Nei pareri n. 1075 e n. 1076 del 2010 (e di recente la deliberazione SRC Lombardia 212/2013/PAR), la Sezione ha valorizzato una nozione giuscontabile e lata di sponsorizzazione, in coerenza con la *ratio* di riduzione degli oneri a carico delle amministrazioni e con finalità anti-elusive. La ricostruzione di tale nozione, sia in termini normativi che funzionali, ha portato a qualificare come sponsorizzazione qualsiasi finanziamento, anche indiretto, di attività di soggetti privati allo scopo di valorizzare l'immagine dell'ente, con l'eccezione di «forme di sostegno all'associazionismo [che si traducono nel] 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»* (delibera n. 1075 del 2010).

L'attività di promozione culturale in questione, infatti, appare non ricadere nelle funzioni di cui all'art. 118 Cost. (né tra quelle "conferite" dalla legge, né tra quelle ascrivibili al novero delle funzioni originarie dell'ente locale). Pertanto, la partecipazione a tale associazione, costituisce una forma indiretta di sponsorizzazione di attività di soggetti privati, attualmente incompatibile con l'ordinamento finanziario delle pubbliche amministrazioni.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore  
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

19/07/2013

Il Direttore della Segreteria  
(Dott.ssa Daniela Parisini)