



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 36/2014/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 12 febbraio 2014 composta dai Magistrati:

Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Presidente f.f.
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario relatore

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 la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Fossano (CN) pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 24 gennaio 2014;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Baldi Cristiano;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Fossano, con nota n. 40051 del 30 dicembre 2013, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla concessione di un diritto di superficie, su area comunale, in favore della locale associazione denominata "Croce Bianca".

In particolare, il Sindaco del comune di Fossano precisava quanto segue:

- che la "Croce Bianca" è un'associazione dedita alla pubblica assistenza senza fini di lucro, richiamando a tal fine le funzioni fondamentali come risultanti dallo statuto sociale;
- tale concessione, in relazione all'utilità sociale dell'attività svolta dalla "Croce bianca" ed al contributo che viene all'associazione stessa dal volontariato, avverrebbe a titolo gratuito o comunque dietro compenso simbolico;
- che "l'attività" è individuata nel Piano regolatore come "Attrezzatura e struttura di interesse generale – Servizi sanitari ed ospedalieri" e dunque deve considerarsi, in conformità a quanto previsto dalla l.r. n. 56/1977, come "standard urbanistico" ai sensi dell'art. 22 di tale norma;
- che in relazione tale definizione, deve ritenersi assimilabile ad opera di urbanizzazione secondaria ai sensi dell'art. 16, comma 8, DPR n. 380/2001 ovvero dell'art. 4, comma 2, lett. G della legge n. 847/64.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di Fossano (CN) risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, 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".

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

Essa, infatti, concernendo la gestione del patrimonio comunale, rientra a pieno titolo nella nozione di contabilità pubblica nei termini sopra delineati.

MERITO

La questione proposta concerne, in estrema sintesi, la possibilità di attribuire un diritto reale, a titolo gratuito o dietro corrispettivo meramente simbolico, in favore di un'associazione operante, senza fini di lucro, sul territorio comunale.

Fermo restando che ogni scelta gestionale è rimessa al prudente apprezzamento degli organi amministrativi dell'ente e che, pertanto, la Corte non può esprimersi sulla specifica richiesta (né può offrire un avallo preventivo), la questione può essere affrontata in termini generali, indagando la facoltà di un ente di procedere ad attribuzioni patrimoniali (nella fattispecie, attinenti al patrimonio immobiliare) a terzi soggetti, presenti sul territorio comunale.

In proposito, si possono indicare principi generali in merito alla possibilità, per l'ente locale, di procedere con simili attribuzioni al fine di consentire lo

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

svolgimento di attività che presentino interesse per l'amministrazione locale o per la comunità insediata sul territorio sul quale insiste l'ente.

In effetti, fermo restando il rispetto del regime giuridico connesso alla natura dei beni (diverso se appartenenti al demanio, al patrimonio disponibile o indisponibile), va rilevato che nelle norme di contabilità non si rinviene 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 di cui all'articolo 118 della Costituzione.

Ciò posto, come precisato nella deliberazione della Sezione Lombardia n. 262 del 31 maggio 2012 *"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" (cfr. anche deliberazione Sezione Lombardia n. 349/2011/PAR).

E' chiaro, peraltro, che nel momento in cui l'ente locale ricorre a soggetti privati per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici di natura patrimoniale, le cautele devono essere inevitabilmente maggiori: si tratta, infatti, dell'imprescindibile esigenza di assicurare il rispetto dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione, di concorrenzialità e di pubblicità, predicati intrinseci dell'attività amministrativa.

In particolare, trattandosi dell'attribuzione di un chiaro vantaggio economico, l'ente dovrà rispettare l'articolo 12 della legge n. 241/90, avendo cura di predeterminare (auspicabilmente in forma regolamentare) i casi, le condizioni e le modalità per la concessione di simili utilità ed il confronto concorrenziale tra aspiranti.

Conclusivamente, pur non potendo esprimersi sulla fattispecie concreta prospettata nell'istanza di parere, la Sezione richiama l'ente locale all'osservanza del principio generale per cui l'attribuzione patrimoniale è da considerarsi

consentita solo se finalizzata allo svolgimento di servizi pubblici o, comunque, di interesse per la collettività insediata sul territorio.

Sarà poi onere dell'ente evidenziare le finalità pubblicistiche che esso intende perseguire con il contratto in esame, previa necessaria verifica che l'utilità sociale perseguita sia compresa nelle finalità istituzionali cui l'ente locale è deputato.

In ogni caso, l'eventuale attribuzione dovrà essere conforme, oltre a quelli sopra richiamati, anche 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 che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 12 febbraio 2014.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Cristiano Baldi

Il Presidente f.f.
F.to dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Depositato in Segreteria il **19/02/2014**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola