



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario (relatore)

Adunanza del 24 ottobre 2024
Richiesta di parere del
Comune di Reggio Emilia (RE)

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla del. n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la del. n. 9/SEAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Reggio nell'Emilia (RE);

VISTO il decreto presidenziale n. 43/2024 del 5 settembre 2024, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 24 ottobre 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Massimiliano Maitino

FATTO

Il Sindaco del Comune di Reggio Emilia ha formulato la richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. 5 giugno 2003, n. 131, in ordine ai seguenti quesiti:

1. *"Ai sensi di quanto previsto dal Testo Unico di cui al D. Lgs. n. 175/2016, non ricorrendo le ipotesi di crisi aziendale e di conseguente soccorso economico ex art. 14, sia consentito alla Pubblica Amministrazione sociale di una società partecipata effettuare, in favore della partecipata, erogazioni liberali/finanziamenti straordinari preordinati al conseguimento di specifici obiettivi ritenuti di interesse generale, al di fuori delle ipotesi tipizzate di aumento di capitale sociale (cfr Cass. Civ. 16/11/2021 n. 34503 e Cass. Pen. 23/06/2022 n. 24313), a fondo perduto e senza obbligo di restituzione, senza modifica della quota di capitale sociale e senza obbligo per gli altri soci di provvedere ad analoghi versamenti";*
2. *"Ove sia consentito procedere in tal senso, si richiede se la relativa decisione di procedere a tale operazione sia sottoposta a particolari forme e condizioni ai sensi delle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 175/2016";*

3. *“La succitata operazione rispetti la disciplina europea in materia di divieto di aiuti di stato di cui all’art. 107 del TFUE e, se pertanto, il suddetto trasferimento economico non sia qualificabile come aiuto di stato”.*

L’Ente ha inoltre rappresentato che:

- il Comune di Reggio Emilia è socio di un consorzio di enti locali (denominato “Consorzio ATC”) costituito ai sensi degli artt. 30, 31 e 114 del D. Lgs. 267/2000 (TUEL);
- il Consorzio ATC partecipa, per il 15,42%, al capitale sociale di SETA S.p.A. che è una società mista pubblico (57,16%) – privata (42,84%);
- la Società SETA S.p.A. è il gestore unico del servizio di trasporto pubblico locale automobilistico nei territori ricompresi nelle province di Modena, di Reggio nell’Emilia e di Piacenza;
- la Società SETA S.p.A., nel tentativo di far fronte al fenomeno della carenza di personale autista, ha adottato talune strategie di gestione del personale, al fine di rendere maggiormente attrattiva la suddetta professione mediante l’abbattimento dei costi iniziali che gli autisti devono sostenere per l’accesso alla professione (istituzione di una Academy per candidati privi di patente necessaria alla guida dei mezzi; anticipazione per un biennio dell’aumento retributivo per progredire in carriera; rimborso rinnovo patenti; erogazione di buoni pasto in alternativa alla mensa convenzionata; accordi con Acer – Azienda Casa Emilia-Romagna – per concordare canoni calmierati per i lavoratori provenienti da altre Regioni);
- la Società SETA S.p.A. ha evidenziato informalmente al Comune richiedente l’opportunità di *“un contributo di compartecipazione ai costi di cui sopra da parte dei propri soci ed in particolar modo da parte del socio Consorzio ACT, rappresentativo degli Enti Locali reggiani, in considerazione di come sia il bacino provinciale reggiano quello a risentire maggiormente della carenza di personale autista rispetto al bacino modenese e piacentino e quello per il quale sono state poste in essere le maggiori contromisure ad opera della Direzione Aziendale di SETA SpA”.*

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

In via preliminare, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere in ordine a tutti i quesiti posti.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è disciplinata dall'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, il quale, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo *"ulteriori forme di collaborazione"* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, *"nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*, specificando che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane"*.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha fornito il quadro degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati a richiederne l'esercizio e l'ambito oggettivo, delineando i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Pertanto, preliminarmente a ogni valutazione nel merito, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 dal Comune di Reggio Emilia, stante la natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e la conseguente impossibilità di configurare l'attività che ne costituisce espressione come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta di parere devono essere valutati con riguardo alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), tale profilo sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere parere alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114

Cost., di cui costituisce attuazione (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007), pervenendo, la stessa giurisprudenza, a delineare ulteriormente il perimetro di tale previsione (ad esempio, riconoscendo la legittimazione a richiedere pareri anche alle Unioni di comuni, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni esercitate dall'Unione stessa, riconoscendole a tal fine l'assimilazione al Comune quale proiezione dei singoli enti partecipanti all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale – cfr. Sez. autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Relativamente alla "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che la richiesta stessa, d'altra parte, possa considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, il consiglio regionale, provinciale, comunale) e che, pertanto, nel caso di un Comune *"...ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta soggettivamente ammissibile, sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato, in quanto l'istanza di parere proviene dal Comune – ente espressamente indicato nell'art. 7, c. 8, L. n. 131/2003 – ed è sottoscritta dal Sindaco, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dall'Ente locale e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dell'art. 123 della Costituzione: tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2 Ammissibilità oggettiva

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica con riferimento ai tre quesiti oggetto della richiesta di parere.

Al riguardo, la Sezione rammenta che in base all'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica e che la perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, del. Sez. autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla del. n. 9/2009 della medesima Sezione; del. n. 5/2006 Sez. autonomie; del. n. 54/2010 Sez. Riunite in sede di controllo; del. n. 27/2011 Sez. Riunite in sede di controllo; del. n. 3/2014 Sez. autonomie). Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost. - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio": essa, tuttavia, non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. autonomie).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia la "normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. autonomie).

Inoltre, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. del. n. 54/2010 Sez. Riunite in sede di controllo) e ciò anche se tali materie

risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica". In particolare, si configura l'attinenza alla materia della contabilità pubblica quando ricorrono, specificamente, le condizioni delineate dalla delibera n. 17/2020/QMIG, in cui cioè "la nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa» o, in altre parole, situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del Legislatore" (del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. del. n. 3/2014 Sez. autonomie), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa. Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa "nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale" (così, ancora, la del. n. 5/AUT/2006, nonché Sez. Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10, cit., e del. 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11, che sottolinea, a tale riguardo, "la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente"; nei medesimi termini, in tempi più recenti, la Sez. autonomie, con del. n. 24/SEZAUT/2019/QMIG che ha concluso per l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione remittente, cfr. anche la del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG Sez. autonomie).

Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere

(amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. contr. Puglia, del. n. 104/2010 e n. 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando di norma da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di norme, principi ed istituti, attinente alla materia contabile; viceversa è preclusa, l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri.

Ciò significa che è esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sezione autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sez. contr. Veneto del. n. 492/2015/PAR, n. 109/2019/PAR e n. 311/2019/PAR).

1.2.1 Sulla base delle coordinate sopra riferite, la Sezione può quindi procedere alla valutazione di ammissibilità oggettiva dei tre quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Reggio Emilia.

1.2.2 Orbene, il parere rientra senz'altro nella materia della contabilità pubblica. Ciò in quanto esso verte, in particolare, sulle modalità di finanziamento di una società pubblica da parte di un socio che vi partecipa in via indiretta.

Al riguardo, la Sezione rammenta che la Corte dei conti ha già reso numerosi pareri in merito alla possibilità di erogare contributi a soggetti privati definendo, con varie pronunce, i principi che devono indirizzare l'attività amministrativa nelle valutazioni di propria competenza e che di seguito, a titolo esemplificativo e non esaustivo, si compendiano:

- qualunque genere di intervento di natura economica da parte dell'Ente, *"per poter essere eventualmente qualificato in termini di legittimità, [deve] necessariamente sottendere alla realizzazione di un significativo interesse proprio della comunità stanziata sul territorio, posto che il Comune, per espressa disposizione legislativa (art. 3, c. 2, D.Lgs. n.*

267/2000) è l'Ente locale che rappresenta e cura gli interessi della propria comunità" e, pertanto, 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" (cfr. Sez. contr. Piemonte, del. n. 7/2019/PAR);

- gli enti pubblici nell'esercizio della propria discrezionalità "possono decidere di corrispondere finanziamenti a soggetti privati nella misura in cui questo sia ritenuto necessario al perseguimento delle proprie finalità istituzionali" e "la facoltà degli enti territoriali di attribuire benefici patrimoniali a soggetti privati in ragione dell'interesse pubblico indirettamente perseguito [...] rimane tuttavia 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. Sez. contr. Lombardia, del. n. 162/2018);
- inoltre, nel caso di erogazioni liberali, secondo il principio generale di cui all'art. 12 della L. 7 agosto 1990, n. 241 "La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse debbono attenersi. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1". Peraltro, "ove la provvidenza sia caratterizzata dalla compresenza sia pur mediata di una controprestazione, si esula dalla previsione normativa, che invece si connota dall'assenza di obblighi di restituzione o obbligo di pagamento" (cfr. Sez. contr. Veneto, del. n. 260/2016).
"In tale prospettiva, va richiamata la particolare cautela che il legislatore riserva all'assunzione di forme di pubblica corresponsione da parte dell'ente pubblico a proprie strutture funzionali" (cfr. Sez. contr. Veneto, del. n. 119/2020). Sul piano gestionale, la violazione dell'art. 12 l. 241/90 è ritenuto indice di una scorretta gestione delle risorse finanziarie di un ente locale (cfr. Sez. contr. Lombardia, del. n. 4/2017/PRSE);
- per quanto attiene alla donazione quale archetipo di erogazione liberale, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione n.

16/2020/PAR, ha affermato che *"L'art. 769 c.c. definisce la donazione come un contratto con il quale una parte (donante), per spirito di liberalità (animus donandi) arricchisce gratuitamente, senza esservi tenuto, neanche in adempimento di un dovere morale e sociale, l'altra parte, disponendo in suo favore di un diritto (donazione reale) o assumendo, verso la stessa parte, un'obbligazione (donazione obbligatoria).*

Per quanto concerne la donazione modale, l'art. 793 c.c. prevede che la donazione può essere gravata da un onere. In tal caso il donatario è tenuto all'adempimento dell'onere entro i limiti del valore della cosa donata.

In generale, non vi è nell'ordinamento una norma specifica concernente la capacità di donare degli enti pubblici, tra i quali i Comuni, mediante una donazione modale". Il principio fondamentalmente affermato dalla Corte di cassazione è che pur non esistendo un divieto o una norma che preveda l'incapacità a donare da parte di tutti gli enti, la donazione, in ogni caso, non può integrare una mera "liberalità" (Cass. Civ., 22 gennaio 1953, n. 157; Cass. Civ., 17 novembre 1953, n. 3540; Cass. Civ., 5 luglio 1954, n. 2338; Cass. Civ., sez. un., 18 febbraio 1955, n. 470; Cass. Civ., 16 giugno 1962, n. 1525; Cass. Civ., 15 luglio 1964, n. 1906 e 17 marzo 1965, n. 452; Cass. Civ., 7 dicembre 1970, n. 2589; Cass. Civ., 18 dicembre 1996, n. 11311). Afferma al riguardo la Corte di cassazione che *"gli enti pubblici come i comuni hanno la capacità di donare, anche se gli atti di liberalità da essi compiuti devono necessariamente avere di mira un fine di pubblico interesse"* (sentenza n. 11369 del 6 luglio 2012).

1.2.3 Ad avviso della Sezione, il primo quesito, pur ascrivibile alla nozione di contabilità pubblica, risulta, tuttavia, privo dei requisiti di generalità ed astrattezza e, quindi, oggettivamente inammissibile in quanto funzionale all'adozione di atti gestionali quali l'erogazione di un contributo a fondo perduto ad una società partecipata in via indiretta.

Nel caso di specie, il quesito non involge questioni giuridiche interpretative di norme a carattere incerto e/o controverso né questioni attinenti specifici obiettivi di contenimento della spesa.

L'ausilio consultivo richiesto dal Comune istante, infatti, riguarda sostanzialmente l'individuazione delle forme di finanziamento di una società, partecipata in via indiretta, alternative rispetto all'aumento di capitale.

Tant'è che il quesito è chiaramente volto a conoscere se *"sia consentito [...] effettuare, in favore della partecipata, erogazioni liberali/finanziamenti*

straordinari preordinati al conseguimento di specifici obiettivi, ritenuti di interesse generale [...] a fondo perduto e senza obbligo di restituzione, senza modifica della quota di capitale sociale e senza obbligo per gli altri soci di provvedere ad analoghi versamenti”.

La carenza di una questione ermeneutica, ove non rilevata da questa Sezione, comporterebbe un’indebita ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell’Ente e, quindi, una compartecipazione all’amministrazione attiva incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza nello svolgimento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

A conferma dell’assenza di dubbi ermeneutici nel quesito in esame, tra l’altro, sta il fatto che l’Ente cita l’art. 14, c. 5, TUSP, unicamente per escluderne l’applicazione attesa la carenza del presupposto della “crisi aziendale” in quanto la società beneficiaria del contributo non verserebbe in una condizione di precarietà economico-finanziario.

L’inammissibilità oggettiva, inoltre, è tanto più palese quanto più venga ignorato dal quesito, nella sua formulazione, la necessaria distinzione tra erogazioni liberali e finanziamenti straordinari a fondo perduto con vincolo di destinazione funzionale *“al conseguimento di specifici obiettivi ritenuti di interesse generale”*. La distinzione tra erogazione liberale ed erogazione con vincolo di destinazione funzionale rileva ai fini dell’individuazione dello specifico trattamento giuridico applicabile alle due distinte tipologie di erogazioni.

Da quanto desumibile dal testo della richiesta di parere, molto più ampio della formulazione del quesito in esame, la finalità sottesa al parere è quella di compartecipare ai maggiori costi necessari alla società erogatrice del trasporto pubblico locale per assicurare il servizio nel bacino territoriale di riferimento.

Se così fosse, gli aspetti finanziari connessi al raggiungimento degli *“specifici obiettivi ritenuti di interesse generale”* dovrebbero esser disciplinati - su un piano prettamente privatistico - al momento dell’attribuzione dei medesimi obiettivi da formalizzarsi nell’ambito del rapporto giuridico avente titolo nell’affidamento del servizio di trasporto pubblico locale automobilistico.

Il predetto vincolo di destinazione funzionale rileva, in termini sinallagmatici, tanto più nell’ipotesi in cui l’erogazione in questione non attiene all’intera compagine sociale, ma solo all’istante in ragione del fatto che a quest’ultimo Ente sono riferibili i benefici connessi al raggiungimento dei “specifici obiettivi” cui il contributo in questione è preordinato a finanziare.

Al riguardo, l’Ente riferisce che è stato chiesto un contributo di compartecipazione ai costi delle iniziative intraprese per rendere maggiormente attrattiva la

professione di autista, in particolar modo agli enti locali reggiani *“in considerazione di come sia il bacino provinciale reggiano quello a risentire maggiormente della carenza di personale autista rispetto alle altre province”*.

In altri termini, il quesito in esame non presenta i necessari requisiti di generalità e astrattezza legittimanti una pronuncia nel merito da parte di questa Sezione, evidenziandosi, di contro, una richiesta inerente a una specifica problematica gestionale in atto.

1.2.4. Per quanto concerne il secondo quesito, così formulato *“Ove sia consentito procedere in tal senso, si richiede se la relativa decisione di procedere a tale operazione sia sottoposta a particolari forme e condizioni ai sensi delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 175/2016”*, esso resta assorbito dalla dichiarazione di inammissibilità relativa al primo quesito, di cui il secondo viene peraltro posto in via subordinata in considerazione del tenore letterale dell’inciso *“Ove sia consentito procedere in tal senso, si richiede se [....]”*.

1.2.5. Infine, con riguardo al terzo quesito, così formulato *“La succitata operazione rispetti la disciplina europea in materia di divieto di aiuti di stato di cui all’art. 107 del TFUE e, se pertanto, il suddetto trasferimento economico non sia qualificabile come aiuto di stato”*, questa Sezione ritiene che, al pari del precedente, debba essere ritenuto assorbito dalla dichiarazione di inammissibilità relativa al primo quesito.

Pertanto, il Collegio, rilevando la non ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo oggettivo, non procede all’emissione di apposita pronuncia nel merito.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna, in relazione alla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Reggio Emilia, dichiara oggettivamente inammissibili:

1. il primo quesito per carenza dei requisiti di generalità ed astrattezza in quanto funzionale all’adozione di atti gestionali;
2. il secondo quesito in quanto assorbito dalla dichiarazione di inammissibilità relativa al primo quesito, di cui il secondo viene peraltro posto in via subordinata;
3. il terzo quesito in quanto assorbito dalla dichiarazione di inammissibilità relativa al primo quesito.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Reggio Emilia;
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2024.

Il Relatore

Massimiliano Maitino
(*firmato digitalmente*)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 31 ottobre 2024

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(*firmato digitalmente*)