



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Primo referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla
Referendario	Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA), assunta al protocollo della Sezione n. 1376 del 25.03.2025;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 1530 dell'01.04.2025;

udito il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio dell'11 aprile 2025, convocata con ordinanza n. 9/2025.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA), con nota priva di numero di protocollo e recante data del 18 marzo 2025, inviata al *“Consiglio delle Autonomie Locali c/o Consiglio regionale della Puglia”* e per conoscenza a questa Sezione regionale di controllo per la Puglia e pervenuta in data 25 marzo 2025, ha formulato una *“richiesta di parere ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003”*.

In primo luogo, è stato affermato che *«Sul territorio di Santeramo in Colle sussistono numerose associazioni sportive iscritte in varie categorie professionali; - L'Amministrazione intende sostenere le stesse erogando dei contributi a fondo perduto per il sostegno economico delle stesse; - il quesito proposto ha carattere generale e riguarda questioni attinenti la materia della contabilità pubblica»*.

In seguito, è stato chiesto *«Se osterebbe alla vigente normativa l'erogazione di contributi di sostegno alle associazioni sportive del territorio per il rimborso economico delle spese d'iscrizione ai vari campionati di categoria»*.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

1.1 Preliminarmente il Collegio ritiene opportuno scrutinare l'idoneità formale dell'inoltrata richiesta di parere che, come detto, risulta indirizzata al *“Consiglio delle Autonomie Locali c/o Consiglio regionale della Puglia”* e, per conoscenza, a questa Sezione regionale di controllo (e comunque non risultando la medesima Sezione indicata quale primo destinatario della richiesta in esame).

1.2 Questa Sezione regionale di controllo ha già avuto modo di affermare *“la necessità che l'ente formuli e trasmetta sempre con chiarezza le richieste di parere, a pena di irricevibilità delle stesse”* (cfr. deliberazione n. 105/2021/PAR); nel caso in esame si ritiene sussistente la cognizione del Collegio in sede consultiva, nei limiti e secondo le disposizioni che presiedono all'esercizio di detta attribuzione: in effetti, come già

statuito *“va primariamente ricordato come la disciplina dettata dall’art. 7, comma 8 della legge n. 131 del 5 giugno 2003 riconduca i pareri in materia di contabilità pubblica nel modello più generale delle forme atipiche di collaborazione che gli enti territoriali possono richiedere alla Corte dei conti, consentendo pertanto di qualificare tali attribuzioni consultive come funzioni eventuali, la cui attivazione è demandata all’esercizio di una facoltà di iniziativa da parte degli enti interessati. Circa le modalità di esercizio di tale iniziativa, nella citata norma è contenuta la sola regola per la quale l’inoltro da parte degli enti territoriali va perfezionato “di norma” per il tramite dei Consigli delle Autonomie Locali, organi la cui istituzione è contemplata come obbligatoria dall’art. 123 della Costituzione per l’assolvimento di funzioni di consultazione tra regioni ed enti locali” (cfr. deliberazione n. 105/2021/PAR).*

1.3 Per quanto attiene la Regione Puglia, il detto Consiglio risulta formalmente istituito (con legge regionale 26 ottobre 2006, n. 29) ma non è concretamente operante; pertanto, la richiesta di parere in esame va ritenuta indirizzata a questa Sezione regionale di controllo, anche alla luce del fatto che *“per l’attivazione del procedimento consultivo è necessario un espresso atto di impulso, avente in sé natura recettizia (con esclusione quindi dell’avvio d’ufficio) e non caratterizzato da formalismi di sorta (come, ad esempio, la citazione esplicita della norma di cui all’art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 o di altre “formule di rito”). Tale atto d’impulso deve comunque presentare dei requisiti minimi che ne assicurino tracciabilità, riconoscibilità e recettività. Deve, perciò, trattarsi non solo di un atto stilato in forma scritta ed avente il contenuto di richiesta di pronuncia di parere, ma deve anche caratterizzarsi per modalità di trasmissione che ne garantiscano la piena e corretta destinazione e conoscibilità dalla Sezione compulsata” (cfr. deliberazione n. 105/2021/PAR).*

1.4 Come già evidenziato, dunque, il Collegio ritiene che nel caso in esame l'atto abbia le caratteristiche evidenziate e possa pertanto ritenersi correttamente

ricevuto dalla Sezione, ciò in quanto la vigente normativa non richiede una trasmissione esclusiva alla Sezione regionale di controllo territorialmente competente; come già ricordato sin dalla deliberazione n. 105/2021/PAR, *“a contrario, ritenere non attivato il procedimento in esame per questioni formali (quali la mancata indicazione quale primario o esclusivo destinatario della richiesta la Sezione compulsata) contrasterebbe anche con il principio di leale collaborazione che deve sempre caratterizzare i rapporti istituzionali tra i soggetti dell'ordinamento e che costituisce la ratio precipua della disposizione di cui all'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003”*.

1.5 In sintesi, l'istanza di parere di cui trattasi, sia pur pervenuta non in via primaria (ossia per conoscenza) a questa Sezione regionale di controllo, ha in sé i requisiti sostanziali di ricevibilità quale valido *incipit* della funzione consultiva intestata alla medesima Sezione.

1.6 Chiarita l'idoneità formale della richiesta di parere del Comune di Santeramo in Colle (BA), è necessario verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

1.7 In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi ancora una volta l'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 ed, altresì, i criteri elaborati da questa Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e con deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

1.8 E' stato infatti stabilito che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono contestualmente sussistere alcune condizioni:

- il quesito dev'essere formulato dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ossia Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni);
- la richiesta dev'essere suscettibile nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006);
- la richiesta deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve interferire, neppure potenzialmente, con le altre funzioni riservate alla Corte dei conti, né presentare connessioni con le funzioni giurisdizionali e requirenti della medesima Corte o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile e/o amministrativa;
- il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti la contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell'Amministrazione; appare evidente, infatti,

come sia preclusa alla Corte dei conti un'ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'ente, ciò in quanto tutte le funzioni svolte dalla medesima Corte si caratterizzano per il doveroso rispetto dei principi di legalità, competenza funzionale, terzietà ed indipendenza;

- la richiesta non è altresì ammissibile qualora, per la conseguente risoluzione della stessa, *"non si rinven[ga]no 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"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/2014) o qualora la stessa si sostanzi in una richiesta di consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2020);
- il quesito deve poi collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di azioni e/o provvedimenti relativi alla questione oggetto di richiesta di parere, ossia deve avere carattere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere, non essendo ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

2. Ammissibilità soggettiva

2.1 Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere in esame, inviata dal Sindaco di Santeramo in Colle (BA), deve ritenersi ammissibile, in quanto il sindaco medesimo è organo politico e di vertice del comune, rappresentante legale dell'ente, regolarmente legittimato ad avanzare richieste di pareri.

3. Ammissibilità oggettiva

3.1 Sotto il profilo oggettivo, con riguardo al quesito formulato con la richiesta di parere in esame, il Collegio precisa che la decisione di provvedere o meno a

determinate tipologie di spese compete all'ente locale e deve discendere da valutazioni rientranti nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali, nel rispetto delle previsioni di legge, nonché dei principi di sana gestione finanziaria e contabile in quanto - com'è noto - 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 piena discrezionalità e responsabilità dell'ente medesimo. Rispetto alla richiesta in esame, dunque, la definitiva qualificazione normativa delle fattispecie in concreto e dei relativi presupposti applicativi è di spettanza della sola Amministrazione interessata; tuttavia, il Collegio ritiene di poter fornire indicazioni di principio volte a coadiuvare quest'ultima nell'esercizio delle proprie funzioni.

3.2 Nei limiti precisati, la richiesta appare, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

4. Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA)

4.1 Nel merito del quesito proposto, com'è stato anticipato, esso attiene alla concedibilità di *“contributi a fondo perduto”* per assicurare *“sostegno alle associazioni sportive del territorio per il rimborso economico delle spese d'iscrizione ai vari campionati di categoria”*.

5. Il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento

5.1 *In primis* va rilevato come la materia in esame sia disciplinata in via generale dall'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii., ai sensi del quale *“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 devono attenersi”* (comma 1), prescrivendo inoltre che *“L'effettiva osservanza”* di tali criteri e

modalità *“deve risultare dai singoli provvedimenti”* di concessione dei benefici (comma 2). Ciò in quanto *“il rimborso economico delle spese d’iscrizione ai vari campionati di categoria”* si sostanzia in un vero e proprio contributo da parte dell’ente locale nei confronti di un soggetto terzo (l’associazione sportiva).

5.2 Com’è stato evidenziato più volte dal Consiglio di Stato (si veda da ultimo, ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 3769 del 15.06.2020), il citato art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii. costituisce un principio generale dell’ordinamento giuridico in materia di contributi pubblici e qualsiasi genere di sovvenzione, contributo o sussidio a soggetti privati o pubblici deve essere preceduto dalla predeterminazione e dalla pubblicazione da parte delle Amministrazioni procedenti dei criteri cui le stesse autorità si dovranno attenere nell'*an* e nel *quantum* da concedere.

5.3 Per quanto riguarda la compatibilità con le norme e i principi della contabilità pubblica dei contributi erogati dagli enti locali nei confronti di associazioni di vario tipo, la Corte dei conti ha più volte evidenziato la necessità della previa valutazione dell’utilità che l’ente o la collettività amministrata debbano ricevere dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo.

5.4 A tal fine, proprio in materia di contributi ad associazioni sportive dilettantistiche, è stato specificato come *“tale valutazione non può che passare tramite un’analisi ... della complessiva attività dell’ente privato – nel senso dell’attitudine del medesimo soggetto a svolgere un’attività intrinsecamente idonea al raggiungimento della finalità sociale in concreto perseguita –, ente che peraltro ... viene comunque a giovare nella sua totalità di una compartecipazione pubblica, dato che questa inevitabilmente esplica effetti anche sulle modalità di mantenimento della struttura organizzativa interna dell’ente, necessariamente “strumentale”, in quest’ottica, all’espletamento della specifica attività resa*

in sussidiarietà orizzontale”; da ciò deriva quindi “l’opportunità di una disamina dei complessivi bilanci dell’ente sussidiato ... salvo che – per la specificità del caso concreto ovvero per la peculiare commisurazione nella fattispecie del contributo pubblico (ad esempio limitato alle sole cc.dd. “spese vive” sostenute e rendicontate da enti ictu oculi idonei allo svolgimento in sussidiarietà di pubbliche funzioni) – un tale controllo si palesi inutile. Ma questa è una valutazione che può essere operata solo in concreto, alla luce delle peculiarità della singola fattispecie, e intrinsecamente rifugge da tipizzazioni astratte; essa deve comunque esplicitarsi in una puntuale motivazione sul punto” da parte dell’ente locale (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 333/2014/PAR).

5.5 Tali considerazioni si giustificano sulla base del fatto che solo un’azione intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dall’ente locale giustificano finanziamenti verso terzi, anche se a fondo perduto, e che comunque non possono mai portare ad un depauperamento del patrimonio comunale (in tal senso, da ultimo: Sezione regionale di controllo per il Trentino Alto-Adige, deliberazione n. 2/2020/PAR), di cui rispondono a titolo di danno erariale i relativi responsabili (si veda, ad esempio e tra le tante, Sezione giurisdizionale per il Trentino Alto-Adige, sentenza n. 6/2023).

5.6 Inoltre, la concessione di contributi a soggetti terzi (quali le associazioni sportive), sulla base dell’autonoma discrezionalità dell’ente locale e secondo i principi della sana e corretta amministrazione, dev’essere “conforme al principio di congruità della spesa”, che presuppone una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell’ente locale (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 79/2015/PAR) e comunque 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” (in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 121/2015/PAR).

5.7 Nella medesima logica si rileva come il Legislatore abbia fornito assicurazioni affinché la materia relativa alla concessione di contributi e sussidi sia caratterizzata *“da particolari cautele e garanzie procedurali: ogni "elargizione" di denaro pubblico, deve esser infatti ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente, non può considerarsi, quindi, operante in piena e assoluta libertà e ... deve rispettare i canoni costituzionali di uguaglianza e i principi stabiliti negli atti fondamentali dell'Ente”* (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 260/2016/PAR).

5.8 Anche la Corte costituzionale, del resto, con la sentenza n. 137/2009, ha avuto modo di sottolineare che ogni provvedimento – legislativo o amministrativo – attributivo di provvidenze pubbliche, dal quale non sia dato evincere la *ratio* giustificatrice, si risolverebbe in un inammissibile ed illegittimo *“percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale”*.

5.9 Sempre con specifico riguardo ai contributi ad associazioni sportive, è stata pure evidenziata la necessità di osservare le *“elementari regole di buona amministrazione e di ragionevolezza dell'agire da parte dei pubblici poteri”* in quanto *“l'interesse pubblico è soddisfatto quando le risorse della collettività sono impiegate razionalmente, mentre non [si] ritiene ragionevole che le scarse risorse disponibili siano affidate alla gestione di un soggetto che tiene una contabilità non trasparente”* (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, sentenza n. 145/2011).

5.10 Inoltre, come del resto già ricordato da questa Sezione regionale di controllo in altra occasione con la deliberazione n. 106/2022/PAR, *“ai sensi dell'art. 26, comma 2 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii. (recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di*

informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”), poi, “gli atti di concessione ... di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro” sono soggetti ad obbligo di pubblicazione, che costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti”.

6. Conclusioni

6.1 In conclusione, si ritiene di poter affermare che, a fronte dell’art. 12 della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii. il quale stabilisce i principi generali in materia di contributi, ponendo in capo alle singole amministrazioni pubbliche la necessità di prevedere, con atti aventi portata generale, i criteri e le modalità da osservare per l’adozione dei provvedimenti di concessione dei detti benefici, rientra nella competenza e discrezionalità del singolo ente la concreta regolamentazione delle varie fattispecie, con la necessità di conformarsi *in toto*, tuttavia, alle indicazioni elaborate dalla giurisprudenza - specie contabile - ed *ut supra* esemplificativamente riportate.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Santeramo in Colle (BA).

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio dell’11 aprile 2025.

Il Magistrato Relatore
F.to Nunzio Mario TRITTO

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata l’11 aprile 2025
Il Direttore di segreteria
F.to Elisabetta Lenoci