



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	I Referendario relatore
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del giorno 1 dicembre 2021 ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e ss. mm. ii., nonché dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha assunto la seguente

## DELIBERAZIONE

### **emessa sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Cadorago**

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'articolo 7, comma 8;

vista la nota pervenuta a questa Sezione in data 8 novembre 2021, con cui il Sindaco del Comune di Cadorago ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

udito il relatore dott.ssa Alessandra Cucuzza;

### **PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Cadorago, dopo aver premesso che l'ente "*è membro in qualità di fondatore - unitamente ad altri 12 Comuni - di una Fondazione che gestisce una Residenza Sanitaria Assistenziale ed un Centro Diurno Integrato*", ha riferito che la pandemia da Covid 19 ha comportato sia maggiori spese, che, soprattutto, minori entrate, legate alla riduzione degli ospiti della Residenza sanitaria assistenziale gestita, con la conseguenza che la fondazione "*registra perdite mensili che a breve potrebbero rendere impossibile sostenerne la gestione finanziaria*". Alla luce di ciò chiede, pertanto, se "*sia legittimo l'utilizzo da parte dei Comuni soci di somme a valere sulle assegnazioni del Fondo funzioni fondamentali (art. 106 del Dl n. 34/2020, come rifinanziato dall'art.39 del Dl n. 104/2020), in cui sono presenti anche i codici relativi alle spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali, Famiglie, Imprese e Istituzioni sociali private, quale contributo straordinario concesso a fondazioni ed enti partecipati per coprire le maggiori spese da questi sostenute in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, e comunque di ripianare il disavanzo di gestione da imputare non ad una "mala gestio" ma soltanto alla situazione davvero eccezionale creata dal fenomeno*

*pandemico che ha comportato non solo maggiori spese ma ha determinato per le ragioni sopra esposte anche minori entrate”.*

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### 1. Ammissibilità.

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto alla luce dei consolidati orientamenti ermeneutici della giurisprudenza contabile in relazione ai soggetti legittimati alla richiesta e all'ambito oggettivo della funzione (atto del 27 aprile 2004, con il quale la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/2006, Sezioni riunite deliberazione n. 54/2010).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile considerato che proviene dal Sindaco del Comune di Cadorago che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, relativi all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. L'attività consultiva, infatti, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (*ex multis* deliberazione n. 309/2018/PAR; n. 108/2018/PAR; n. 99/2017/PAR; n. 12/2017/PAR), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale. Pertanto, la Sezione si limiterà ad affrontare la questione ermeneutica generale ed astratta, relativa ai possibili utilizzi delle risorse derivanti dal Fondo funzioni fondamentali di cui all'art. 106 del D.L 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020 n. 77, mentre compete all'ente, nell'esercizio concreto delle sue funzioni, la individuazione dell'organismo in favore del quale eventualmente effettuare i trasferimenti consentiti dalla legge, valutando, caso per caso, la sussistenza dei presupposti per il trasferimento stesso.

Infatti, la funzione consultiva spettante alla Corte dei conti, in quanto organo magistratuale indipendente di rilevanza costituzionale, “non può risolversi in un servizio di consulenza amministrativa generale a favore dei soggetti interni al sistema delle autonomie, ovvero di consulenza amministrativa specifica su singoli atti a favore degli apparati burocratici degli enti territoriali. Consiste, invece, in un’interpretazione di norme fornita in termini di collaborazione istituzionale agli enti territoriali anche al fine del rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e dell’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea richiesto dall’art. 119 della Costituzione” (Corte dei conti, Sezione Autonomie, n. 11/2020/QMIG).

## **2. Merito.**

L’art. 106 del D.L. n. 34/2020 prevede che “al fine di concorrere ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l’espletamento delle funzioni fondamentali, per l’anno 2020, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all’emergenza COVID-19, è istituito presso il Ministero dell’Interno un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro per il medesimo anno, di cui 3 miliardi di euro in favore dei comuni e 0,5 miliardi di euro in favore di province e città metropolitane”. A distanza di pochi mesi l’art. 39 del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con legge 3 ottobre 2020, n. 126, ha aumentato la dotazione finanziaria del fondo di 1.670 milioni di euro per l’anno 2020, di cui 1.220 milioni di euro in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane. Con successivi interventi legislativi il fondo è stato ulteriormente rifinanziato per il 2021 (art. 1, co. 822, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e art. 23 D.L. 22 marzo 2021, n. 41 convertito con legge 21 maggio 2021, n. 69).

L’obiettivo del fondo è, pertanto, quello di attribuire agli enti locali delle risorse in grado di compensare la perdita di gettito subita a causa dell’emergenza pandemica, evitando che la riduzione delle risorse disponibili possa interferire con la capacità degli enti di realizzare le funzioni fondamentali agli stessi attribuite. La individuazione dei criteri e delle modalità per la quantificazione delle risorse da assegnare a ciascun ente è rimessa ad un decreto del Ministero dell’interno, da adottarsi di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali,

tenendo conto sia delle eventuali riduzioni di spesa determinate dalle medesime circostanze eccezionali connesse alla pandemia e sia delle altre risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese.

La possibilità di destinare tali risorse in favore di una fondazione che, per effetto dell'emergenza pandemica, abbia dovuto far fronte a maggiori spese ed a minori entrate deve essere valutata alla luce dei principi generali in tema di assegnazione di contributi economici.

Gli enti locali, infatti, a norma dell'art. 3 del d.lgs. 267/2000, rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo. Al comune, in particolare, ai sensi dell'art. 13 co. 1 del d.lgs. 267/2000, spettano *“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico”*. Fra tali funzioni si collocano, secondo il disposto dell'art. 14, co. 27, lett. g), del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, la *“progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione”* e, dunque, anche gli interventi a favore dell'infanzia e dei minori, nonché degli anziani e dei soggetti a rischio di esclusione sociale.

Pertanto, il comune, come riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza contabile, può perseguire le proprie funzioni nell'interesse della comunità territoriale di riferimento sia provvedendo direttamente all'erogazione dei servizi a tal fine necessari, sia ricorrendo a soggetti terzi, pubblici o privati, che provvedono, in luogo del comune, alla realizzazione di tali finalità.

Nel caso in cui il fine istituzionale dell'ente sia realizzato attraverso il ricorso a soggetti terzi, la giurisprudenza contabile ammette che il comune, al di fuori di un'ottica sinallagmatica, possa attribuire contributi o sovvenzioni a tali soggetti, purchè l'attribuzione sia necessaria per il conseguimento dei fini dell'ente, siano rispettate le regole, sia contabili che procedurali, finalizzate a garantire il corretto utilizzo delle risorse

pubbliche e si escluda che l'attribuzione patrimoniale possa essere utilizzata per ripianare le perdite del soggetto beneficiario.

Quest'ultimo divieto, generalmente operante per le società, anche partecipate (si richiama, a tal proposito, la stringente disciplina dettata sul punto dall'art. 14, co. 5, del d.lgs. 19 agosto 2006, n. 175), risulta particolarmente rafforzato nel caso delle fondazioni. Per queste ultime, infatti, *“la giurisprudenza contabile ha anzi negato che un ente locale sia tenuto al sistematico od occasionale ripiano delle perdite di una fondazione, atteso che alle stesse deve essere in grado di far fronte lo stesso ente fondazionale con il proprio patrimonio, a pena di estinzione o trasformazione (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 2 dicembre 2013, n. 515)”* (Sez. reg. controllo Abruzzo n. 5/2017).

E ciò in quanto il concetto stesso di perdita da ripianare è estraneo alla nozione di fondazione, che si caratterizza, fra le tipologie di soggetti dotati di personalità giuridica disciplinate dal codice civile, per la centralità dell'elemento “patrimonio”, che deve essere sufficiente per il raggiungimento degli scopi propri della fondazione e deve mantenersi tale durante tutta la vita dell'ente, pena la sua estinzione o eventuale trasformazione (in tal senso *ex multis* Sez. reg. controllo Piemonte n. 201/2017; Sez. reg. controllo Lombardia n. 162/2018).

Alla luce di tale quadro normativo e giurisprudenziale è, pertanto, astrattamente possibile per un comune utilizzare una quota delle risorse erogate a valere sul fondo per le funzioni fondamentali per effettuare trasferimenti in favore delle fondazioni, a condizione che queste ultime concorrano all'esercizio delle funzioni fondamentali del comune stesso ed al fine di compensare le maggiori spese e le minori entrate causate dall'emergenza pandemica.

Tale possibilità è, peraltro, confermata dal d.m. del 3 novembre 2020, successivamente modificato con il d.m. del 1° aprile 2021, che, nel dettare la disciplina di dettaglio per la certificazione degli utilizzi delle risorse del fondo funzioni fondamentali, prevede espressamente tra le voci di spesa certificabili, i trasferimenti correnti a famiglie, imprese

ed istituzioni sociali private (in tal senso si è espressa recentemente la Sezione di controllo per l'Emilia Romagna con deliberazione n. 130/2021).

A fronte di tale astratta possibilità è, tuttavia, necessario che l'ente, con riferimento alla situazione concreta, valuti l'effettiva ricorrenza di tutti i presupposti ai quali la consolidata giurisprudenza subordina l'erogazione di contributi pubblici a fondazioni, con particolare riferimento alla necessità di tenere conto, nella determinazione dell'entità della contribuzione, delle utilità effettivamente percepite dalla collettività di riferimento, nonché di assicurare una corretta gestione delle risorse pubbliche erogate.

È, pertanto, necessario che i rapporti fra la fondazione e l'ente locale siano disciplinati da una specifica convenzione, nel cui ambito inquadrare i contributi che l'ente locale eroga allo scopo di incrementare il patrimonio della fondazione e così contribuire al raggiungimento dello scopo della fondazione, escludendo in ogni caso che le risorse possano essere utilizzate per il ripiano di perdite pregresse ed assicurando al contempo una adeguata rendicontazione dell'attività svolta che consenta di verificare che le risorse attribuite sono state effettivamente utilizzate per gli scopi previsti.

Come già sottolineato da questa Sezione, infatti, si evidenzia che, sotto il profilo contabile, *"ogni esborso di denaro pubblico debba essere sostenuto da una solida giustificazione e da un'adeguata rendicontazione della/e iniziativa/e svolta/e - relativamente alle spese sostenute e agli obiettivi posti alla base della/e iniziativa/e - che devono essere riconducibili ai fini che l'ente intende perseguire. Non si ritiene, invece, che possano essere sovvenzionati maggiori spese rispetto a quelle documentate"* (Sez. reg. controllo Lombardia n. 146/2019).

Pertanto, in considerazione del carattere straordinario del contributo, è necessario che lo stesso sia commisurato, secondo i criteri fissati dall'art. 106 del d.l. 34/2020, alle perdite economiche riconducibili all'emergenza pandemica, escludendo qualunque generalizzato intervento di ripiano di perdite.

Infine, si richiama il principio generale fissato, in attuazione dei canoni generali di trasparenza ed imparzialità, dall'art. 12 della legge 7 agosto 1990 n. 241, secondo cui la concessione di contributi e, più in generale, di vantaggi economici sia a persone che ad

enti pubblici e privati è subordinata alla predeterminazione dei criteri e delle modalità cui l'amministrazione deve attenersi, nonché, alla luce del disposto dagli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013, alla pubblicazione e pubblicizzazione degli stessi.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, ritiene che *“è possibile utilizzare una quota delle risorse erogate dal fondo per le funzioni fondamentali di cui all'art. 106 del D.L. n. 34/2020 per effettuare trasferimenti in favore delle fondazioni al fine di compensare le maggiori spese e le minori entrate causate dall'emergenza pandemica. Per effettuare il trasferimento è, tuttavia, necessario che il comune, con riferimento alla situazione concreta, valuti l'effettiva ricorrenza di tutti i presupposti ai quali la consolidata giurisprudenza contabile subordina l'erogazione di contributi pubblici al fine di assicurare il perseguimento delle funzioni fondamentali assegnate all'ente e la corretta gestione delle risorse pubbliche erogate”*.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del giorno 1 dicembre 2021.

Il Relatore

(dott.ssa Alessandra Cucuzza)

Il Presidente

(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

06.12.2021

Il Funzionario preposto f.f.

(Aldo Rosso)