



COMUNE DI PONTENURE

PROVINCIA DI PIACENZA

CIRCOLARE N. 5 DEL SEGRETARIO COMUNALE

Ai Responsabili di Servizio
Al Sindaco
Alla Giunta comunale
Al Nucleo di valutazione

LORO SEDI

OGGETTO: I contributi pubblici elargiti secondo criteri e modalità predeterminati

I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche elargiscono ai privati vantaggi economici, quindi beni valutabili economicamente, sono normati dall'art. 12 della legge 241/1990, rubricato "Provvedimenti attributivi di vantaggi economici".

Gli atti amministrativi, riconducibili a tale disciplina, hanno per oggetto l'assegnazione di una **somma di denaro**, oppure di un **bene valutabile economicamente**, ad un terzo, senza che ciò instauri un rapporto di tipo sinallagmatico, quindi senza che il beneficiario assuma alcuna controprestazione o l'obbligo di restituire il denaro. I provvedimenti che attribuiscono un vantaggio economico, senza alcuna corrispettività, sono qualificati come provvedimenti di natura "concessoria".

Recentemente, il TAR Lazio (Roma II Stralcio, ud. 12/5/2023, 21/6/2023 n. 10507), ha ribadito l'importanza della predeterminazione di criteri e requisiti di accesso ai contributi pubblici, la cui assegnazione deve rimanere estranea a valutazioni di contenuto meramente politico.

I contributi pubblici

Potrebbe risultare utile, anche per finalità operative, classificare le diverse tipologie di vantaggio economico o contributo pubblico:

contributi di tipo "materiale", che ricomprendono ogni forma di attribuzione gratuita dell'uso o del godimento di un bene, mobile o immobile; rappresentano una sottospecie dei contributi di tipo "materiale" i contributi economico finanziari in denaro, dove il "bene" che reca il vantaggio al terzo è costituito dalla somma di denaro;

contributi di tipo “immateriale”, il più noto dei quali è il patrocinio gratuito, che consente al destinatario di beneficiare d’una sorta di avvallo istituzionale e, pertanto, di far uso dei simboli dell’amministrazione concedente nel pubblicizzare la propria iniziativa.

In genere, il vantaggio di tipo economico riconducibile al patrocinio gratuito è poco più che simbolico, se non irrilevante, perlomeno nel caso di Comuni medio piccoli (di tutt’altro valore è il patrocinio assegnato, ad esempio, dal comune di Roma – capitale – ovvero dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri). Pertanto, a parere di chi scrive, per l’assegnazione di tale bene immateriale (da parte di un Comune medio piccolo) non è strettamente necessario applicare l’art. 12 della legge 241/1990.

Criteri e modalità predefiniti

La predeterminazione da parte delle amministrazioni, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, di criteri e modalità cui le stesse amministrazioni devono attenersi è condizione irrinunciabile per poter provvedere alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per attribuire vantaggi economici di qualunque genere, sia a persone fisiche che ad enti pubblici e privati (art. 12, c. 1, legge 241/1990).

L’applicazione effettiva di tali criteri e modalità, tra l’altro, deve risultare dai singoli provvedimenti di assegnazione del vantaggio economico (art. 12, c. 2).

L’art. 12 della legge 241/1990 reca un principio generale della materia che governa i contributi pubblici, la cui assegnazione deve essere regolata da norme programmatiche che definiscano un livello minimo delle attività finanziarie (Consiglio di Stato, Sezione V, 17/3/2015 n. 1373; 23/3/2015 n. 1552). L’art. 12 pone in capo alle amministrazioni il compito di stabilire, con un provvedimento di valenza generale, i criteri e le modalità da osservare per l’adozione dei provvedimenti di concessione dei benefici. Ogni elargizione di denaro pubblico è subordinata al rispetto dei principi del rigore e della trasparenza

procedurale, l’amministrazione non può considerarsi “operante in piena e assoluta libertà” ma deve osservare i canoni costituzionali di uguaglianza e i principi stabiliti negli atti fondamentali dell’ente (Corte dei conti Veneto n. 260/2016). L’art. 12 reca un principio finalizzato ad evitare ingiustificate discriminazioni e a garantire la trasparenza dell’azione amministrativa (TAR Molise, Campobasso, 12/8/2016 n. 320).

Riguardo ai contributi pubblici e, in particolare, alle esigenze di trasparenza del procedimento di assegnazione, è bene rammentare che l’art. 26 del d.lgs. 33/2013 impone alle amministrazioni la pubblicazione degli atti con i quali sono preventivamente determinati criteri e modalità di elargizione di vantaggi economici cui si riferisce l’art. 12 della legge 241/1990.

Tale articolo 26, poi, prevede la pubblicazione di tutti i provvedimenti, di valore superiore a 1.000 euro (nel corso dell’anno solare per il medesimo beneficiario), di assegnazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche e imprese. La pubblicazione in Amministrazione trasparente costituisce “condizione legale di efficacia” dei suddetti provvedimenti.

Il procedimento

Volendo procedere ad elargire un qualunque vantaggio economico ad un terzo, si dovrebbe sviluppare il seguente procedimento:

l’organo consigliere approva la disciplina regolamentare che stabilisce criteri e modalità di attribuzione di contributi e vantaggi di qualunque genere;

sulla base del regolamento, il dirigente periodicamente pubblica un avviso invitando tutti gli interessati (singoli, associazioni, comitati, ecc.) a produrre la relativa domanda di contributo;

un organo tecnico, anche collegiale, redige la graduatoria, applicando criteri predeterminati in modo puntuale nell'avviso (il regolamento dovrebbe limitarsi ad indicare i criteri in termini generali o di massima);

il dirigente approva la graduatoria, dimostrando l'osservanza del regolamento, come imposto dal comma 2 dell'art. 12 della legge 241/1990, impegnando e liquidando la spesa; infine, come già precisato, prima di elargire somme superiori ai 1.000 euro (nell'arco dell'anno solare allo stesso beneficiario) si dovrà pubblicare la determinazione in Amministrazione trasparente (sottosezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici"), rammentandosi di oscurare i dati delle eventuali persone fisiche beneficiarie, considerato che dalla determinazione è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute o al disagio economico sociale degli interessati.

Gli indirizzi giurisprudenziali

Come accennato, il TAR Lazio, con una sentenza emblematica (Roma II Stralcio, ud. 12/5/2023, 21/6/2023 n. 10507), ha ribadito l'irrinunciabilità della predeterminazione e dell'osservanza di criteri di elargizione di vantaggi e contributi.

I Giudici laziali hanno censurato, in particolare, la deliberazione della giunta di un Comune con la quale l'esecutivo, al termine di un procedimento avviato con un avviso pubblico, ha escluso la proposta di una certa associazione, accogliendo quelle di altre associazioni, per la realizzazione di una serie di eventi per l'estate. Le proposte accolte sarebbero state sostenute dall'amministrazione attraverso contributi.

L'associazione esclusa si è rivolta al Giudice ritenendo che fosse stato violato l'art. 12 della legge 241/1990 e che la decisione di respingere la sua proposta progettuale fosse il risultato di una valutazione squisitamente politica.

E' interessante notare come il Comune in questione abbia difeso le proprie ragioni sostenendo che il regolamento, approvato in attuazione della legge 241/1990, contemplasse la categoria delle manifestazioni di "interesse popolare", la cui organizzazione è curata dallo stesso Comune stipulando accordi di collaborazione con i soggetti interessati, individuati attraverso una sorta di affidamento diretto.

Nè la deliberazione contestata nè l'avviso indicavano i criteri di valutazione delle diverse proposte. A questo, l'amministrazione ha cercato di porre rimedio ma solo a contenzioso già avviato, attraverso una determinazione con la quale il dirigente ha motivato, seppur tardivamente, le scelte effettuate (tra l'altro, la determinazione è stata assunta solo dopo che il Giudice si era già espresso a favore della domanda cautelare di sospensione dell'intero procedimento).

Il TAR Lazio è stato lapidario nell'accogliere il ricorso e respingere le tesi difensive del Comune, che ha ribadito la legittimità del modulo procedimentale prescelto per l'organizzazione delle manifestazioni, ritenendo che queste si discostano qualitativamente dall'ambito dei contributi e delle sovvenzioni, per rientrare nel novero di una sostanziale "iniziativa politica" dell'ente, da realizzare tramite accordi di natura privatistica assimilabili all'affidamento diretto.

Tali argomentazioni non hanno superato il giudizio del TAR poiché mancano due condizioni affinché un Comune possa decidere, insindacabilmente, il soggetto beneficiario d'una provvidenza, quale che sia la "finalità politica dell'erogazione".

La prima condizione è costituita dalla totale assenza di una norma che autorizzi a distinguere, nell'ambito di iniziative che comportino una spesa a carico di un bilancio pubblico, le vere e proprie sovvenzioni da quelle che il Comune avrebbe qualificato come di "interesse popolare" e che, a differenza delle prime, non sarebbero assoggettate alle regole dell'evidenza pubblica e della predeterminazione dei criteri di scelta dei beneficiari.

La seconda condizione è data dall'assenza "di una relazione funzionale necessitata tra la posizione dello scopo di interesse generale [...] e la scelta del soggetto chiamato ad attuarla", che non può

essere l'*intuitu personae*, salvo che ricorrano eccezionali circostanze per le quali il beneficiario sia l'unico a possedere risorse, organizzazione e qualità essenziali per l'adempimento dell'obbligazione con scopo comune.

L'art. 12 della legge 241/1990 costituisce la norma che regola ogni tipo di erogazione di provvidenze economiche, sia in denaro che in natura, a carico delle amministrazioni pubbliche. Il TAR Lazio esclude che si possano distinguere in seno all'art. 12 "discipline differenziate in ordine a particolare tipologie di iniziative". La norma include anche l'approvazione di "iniziative, proposte, piani o programmi di manifestazioni popolari nel campo della musica, dell'intrattenimento, dell'animazione sociale o territoriale, quando accompagnata da erogazione di danaro o assegnazione di beni ed altre utilità a carico del bilancio pubblico".

Il Giudice chiarisce come le sovvenzioni pubbliche siano finalizzate a formalizzare un "negozio con comunione di scopo", che si sostanzia nell'erogazione di somme di denaro, o altre utilità, funzionali a determinati obiettivi condivisi dall'amministrazione erogante e dal sovvenzionato, obiettivi che le attività dei beneficiari dovranno perseguire ed ai quali questi ultimi si vincolano nei confronti del soggetto pubblico erogante. Al contrario, detti contributi non devono costituire il prezzo di una controprestazione a favore dell'ente procedente, in quanto ciò comporterebbe un "negozio a causa di scambio", soggetto alle regole tipiche degli appalti.

L'art. 12 impone la predeterminazione di criteri che, in quanto funzionalmente legati alla realizzazione di scopi di interesse generale, spetterà all'amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità, elaborare caso per caso.

La discrezionalità dell'amministrazione, nella formulazione dei citati criteri, però, incontra un limite: la scelta del beneficiario non dovrà essere meramente fiduciaria, ma il risultato di un procedimento neutrale e trasparente.

In tal modo, il legislatore ha inteso evitare che l'uso delle risorse collettive sia assoggettabile (o sia percepito come potenzialmente assoggettabile) ad istanze fiduciarie di tipo "politico".

La regola dell'evidenza pubblica in materia di sovvenzioni per scopi di interesse generale persegue lo scopo di produrre effetti di spesa tali da stimolare una sana ed effettiva competizione tra gli operatori, basata su parametri di merito, "prevenendo distorsioni ed alterazioni tipiche del fenomeno noto come capitalismo di relazione o da salotto che ben si possono verificare anche a livelli locali di comunità territoriali ristrette" (TAR Lazio, n. 10507/2023).

Giurisprudenza di riferimento

I pareri della magistratura contabile

parere corte conti Lombardia 146/2019

«sotto il profilo contabile, la sezione evidenzia come 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**. Eventuali situazioni di disequilibrio potranno essere oggetto di contributo, avuto riguardo alla valutazione che l'ente, sotto la propria responsabilità, effettua in merito ai benefici che derivano alla comunità locale, nel rispetto, in ogni caso, dei vincoli di finanza pubblica e delle previsioni normative sopra citate.

Sul punto, la giurisprudenza della corte dei conti ha evidenziato come ogni elargizione di denaro pubblico deve essere ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente non può considerarsi operante in piena e assoluta libertà, valutando come necessario che, a fronte di un

contributo pubblico, sia presente un piano finanziario, in cui siano indicate analiticamente le spese dell'evento, nonché un rendiconto finale dei costi sostenuti in concreto, e che, anche nelle ipotesi di un contributo di natura forfettaria, deve essere agevole e possibile l'accertamento dei presupposti per determinarlo (**corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana, sentenza n. 54/a/2016**).

Ogni esborso di denaro pubblico deve infatti essere sostenuto da una solida giustificazione e da un'adeguata rendicontazione con idonea documentazione giustificativa a supporto, dell'iniziativa svolta - relativamente alle spese sostenute e agli obiettivi conseguiti, che devono essere riconducibili ai fini che l'ente intende perseguire. Non possano essere invece sovvenzionate maggiori spese rispetto a quelle documentate (sul punto, Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 146/2019).

La giurisprudenza della Corte dei conti ha già evidenziato che ogni elargizione di denaro pubblico deve essere ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente non opera in piena e assoluta libertà; appare anche doveroso che, a fronte di un contributo pubblico, sia presente un piano finanziario, in cui siano indicate analiticamente le spese dell'evento, nonché un rendiconto finale dei costi sostenuti in concreto, e che, anche nelle ipotesi di un contributo di natura forfettaria, deve essere agevole e possibile l'accertamento dei presupposti per determinarlo (in tali termini Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, sentenza n. 54/A/2016)

Il Consiglio di Stato evidenzia il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui la prescrizione contenuta [nell'art. 12 l. 7 agosto 1990, n. 241](#) – di subordinare la concessione di “*vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati*” alla predeterminazione di criteri e modalità cui attenersi – è espressione di un principio generale per il quale l'erogazione di somme di denaro da parte dell'amministrazione pubblica, in qualsiasi forma avvenga, non può considerarsi completamente libera, essendo, invece, necessario che la discrezionalità che connota tale attività sia incanalata mediante la preventiva predisposizione di criteri e modalità di scelta del progetto o dell'attività da beneficiare (Cons. Stato. Ag. Gen., 28 settembre 1995, e *ex multis* e tra le più recenti, sez. VI, 29 luglio 2019, n. 5319; V, 8 novembre 2017, n. 5149; V, 14 giugno 2017, n. 2914; V, 23 marzo 2015, n. 1552).

Cordiali Saluti

Pontenure, 06.03.2025

IL SEGRETARIO COMUNALE

Avv. Francesco Palopoli