



Servizio Legislazione e Affari europei

Posizione organizzativa individuale Supporto Analisi tecnico-normativa e Consulenza giuridica

Perugia, lì 23 maggio 2017

**Al Presidente e ai componenti
della Commissione consiliare permanente**

OGGETTO: brevi osservazioni in ordine alla proposta di regolamento – deliberazione della Giunta regionale n. 161 del 27.02.2017 concernente **“Norme per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e patrimoniali, non diversamente disciplinati”** - richiesta formulazione da parte della competente commissione assembleare del parere obbligatorio ai sensi dell'articolo 39, comma 1 dello Statuto regionale.

Si premette che la proposta di regolamento in oggetto va a sostituire il vigente Reg. reg. 8/2002 e disciplina, ai sensi dell'articolo 12 della l. 241/90 e dell'articolo 5 della l.r. 21/91, **“i criteri e le modalità per la concessione, da parte della Giunta regionale, dei contributi, non diversamente disciplinati da norme di legge o di regolamento, nonché da atti e programmi comunitari”**. In particolare tale proposta **disciplina la “concessione di contributi per iniziative già concluse finalizzate a valorizzare il territorio regionale o parti di esso”**.

Si fa presente che **l'articolo 12 della l. 241/90** stabilisce che:

“1. 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.

2. 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.”

L'articolo 5 della l.r. 21/91, invece, stabilisce che:

“1. I criteri e le modalità per la concessione da parte della Regione e degli Enti regionali di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e patrimoniali, ove non già stabiliti dalla legge o dal regolamento che disciplinano la specifica materia, sono determinati con apposito regolamento”.

Dunque, ai sensi della normativa testé richiamata, l'erogazione dei contributi deve avvenire nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza ivi stabiliti mediante la predeterminazione e pubblicazione dei presupposti, dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi medesimi, nonché della esatta individuazione dei soggetti destinatari dei vantaggi e dei requisiti soggettivi di questi ultimi.

1) La questione dell'erogazione dei contributi da parte delle P.A., di cui all'articolo 12 della l. 241/90, è stata oggetto di numerosi pareri emessi dalla Corte dei Conti per individuare i limiti e la portata applicativa di tale disposizione, soprattutto all'indomani dell'approvazione dell'articolo 6, comma 9 del D.L. 78/2010 a tenore del quale **a decorrere dall'anno 2011 le pubbliche amministrazioni non possono effettuare spese per sponsorizzazioni.**

A questo proposito l'indirizzo giurisprudenziale formatosi negli anni è tracciato dal parere reso dalla **Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia delibera n.**



Servizio Legislazione e Affari europei

Posizione organizzativa Individuale Supporto Analisi tecnico-normativa e Consulenza giuridica

1075/2010/PAR, a cui poi si sono successivamente uniformati la maggior parte dei pareri emessi dalle altre Sezioni di Controllo della Corte dei Conti (cfr. in particolare Sezione Regionale di Controllo per la Liguria delibera n. 7/2011, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte delibera n. 37/2011/SRCPIE/PAR, Sezione Regionale di Controllo per il Veneto delibera 336/2011/PAR e delibera 260/2016 e Sezione Regionale di Controllo per la Valle d'Aosta delibera 18/2013/PAR).

A parere della Sezione lombarda le elargizioni eseguite ai sensi dell'articolo 12 della l. 241/90, anche per non incorrere nei divieti di legge, devono avvenire secondo un **metro teleologico**, ovverosia la finalità per la quale il contributo è erogato diviene lo strumento per determinare ciò che è consentito.

Dunque possono essere effettuate solamente quelle elargizioni che finanziano attività, rientranti tra le specifiche competenze del soggetto pubblico elargitore, che vengono esercitate, in via mediata, dai soggetti destinatari delle risorse piuttosto che (direttamente) da parte del medesimo soggetto pubblico elargitore, evidenziandosi così una modalità alternativa di erogazione del servizio o di esplicazione della finalità istituzionale del soggetto stesso.

In altre parole sono ammesse solo le contribuzioni ad iniziative di terzi soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività rientranti nelle finalità istituzionali dell'ente erogante il contributo, che rappresentino, in via sussidiaria, una modalità alternativa alla realizzazione del fine pubblico rispetto alla scelta di erogare direttamente un servizio di utilità alla collettività.

Conseguentemente sono due le conclusioni della motivazione: innanzitutto la Sezione stabilisce che, per rientrare fra le erogazioni consentite, le attività finanziate devono appartenere al novero delle competenze dell'Ente il quale, per ragioni varie e nella propria autonomia, stabilisce di esercitarle non direttamente, ma attraverso soggetti privati destinatari dei contributi **"... che svolgono un'attività propria, dell'ente, in forma sussidiaria..."**.

La seconda conclusione è una sorta di "buon consiglio" agli Enti riconducibile al controllo collaborativo. Osserva la Corte che, infatti, in sede di erogazione del contributo è opportuna la dettagliata motivazione del percorso teleologico che porta alla decisione favorevole nei confronti del privato beneficiario, in modo da rendere chiaro ed inequivocabile il fine dell'Amministrazione di sostenere un'attività di propria competenza realizzata tramite terzi, e soprattutto che questa "delega di funzioni" persegua i principi stabiliti dall'art. 97 della Costituzione.

La pronuncia **della Sezione del Veneto n. 260/2016** segue tale impostazione ed aggiunge ulteriori fondamentali requisiti che devono essere rispettati dalla pubblica amministrazione che eroga i contributi ai sensi dell'articolo 12 della l. 241/90.

In particolare la Sezione sottolinea che il legislatore ha circondato tale materia di 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, nel caso specifico, deve rispettare i canoni costituzionali di uguaglianza e i principi stabiliti negli atti fondamentali dell'Ente.

Ai fini di trasparenza e imparzialità, pertanto, è necessaria una puntuale definizione dei documenti programmatici dell'amministrazione che saranno presi a riferimento per l'erogazione dei contributi.

Detti contributi saranno ammessi solo se sono finalizzati al sostegno delle attività ritenute meritevoli per gli scopi propri dell'ente erogante e se rispettano i parametri formali (espressi nella motivazione) sanciti dall'art. 12 della legge n. 241/90, il cui secondo comma prescrive che i "singoli provvedimenti" di cui al primo comma (i provvedimenti di concessione) devono esplicitare l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di intervento.

Come noto, infatti, la vincolatività della regola con cui l'amministrazione ha inteso autolimitarsi determina un qualificato affidamento nei soggetti che rientrano nelle previsioni erogatorie circa il rispetto delle procedure: la predeterminazione e pubblicazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi soddisfa infatti l'esigenza di trasparenza



Servizio Legislazione e Affari europei

Posizione organizzativa individuale Supporto Analisi tecnico-normativa e Consulenza giuridica

dell'azione amministrativa (Corte Conti, sez. contr., 10 maggio 1993, n.76) e rispetta l'esigenza di uguaglianza tra le varie situazioni.

Occorre inoltre anche prevedere idonei requisiti soggettivi da verificare puntualmente in capo ai richiedenti gli ausili finanziari, evitando al contempo l'attribuzione di sussidi solo a soggetti previamente determinati (cfr. sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta della Corte dei Conti, deliberazione n. 18 del 16 settembre 2013).

In materia, peraltro, l'art. 26 del D.Lgs. 33/2013 rafforza ulteriormente gli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 12 della legge 241/1990, esprimendo l'esigenza di una pubblicità *erga omnes*, nei limiti ivi indicati, esigenza che si ricollega alla verifica prioritaria nell'ambito del Piano anticorruzione, dei meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione.

La concessione di sovvenzioni, contributi, ecc. è pertanto individuata come area a forte rischio corruzione, che deve essere presidiata mediante l'implementazione di specifiche misure di prevenzione e non può risolversi in una erogazione che prescindendo dal fondamentale canone di uguaglianza tra cittadini che, per l'appunto, si risolverebbe nell'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati: ovverosia integrando fenomeni di *mala gestio* che il legislatore della legge 190/2012 ha preso in considerazione al fine della riconducibilità al concetto di corruzione in senso ampio (circolare n. 1/2013 della Funzione Pubblica).

Si rammenta, infine, la già citata **deliberazione n. 18 del 16 settembre 2013 della Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta** che, nel descrivere i contenuti che deve prevedere uno schema di regolamento avente ad oggetto la concessione di contributi finanziari da parte degli enti, **evidenzia i seguenti obblighi da rispettare:**

a) devono essere individuati i criteri e le modalità per la concessione dei vantaggi economici nell'ambito di una generale programmazione della loro attribuzione;

b) ai fini di trasparenza e imparzialità, è necessaria una puntuale definizione dei documenti programmatici dell'amministrazione che saranno presi a riferimento per l'erogazione dei contributi;

c) è necessario introdurre la previsione per cui l'erogazione di qualunque vantaggio economico in favore di imprese deve rispettare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato;

d) **è necessario individuare un sistema di controllo della regolare realizzazione delle iniziative finanziate dall'ente locale a mezzo degli ausili finanziari in argomento, in quanto erogati per il raggiungimento di utilità pubbliche;**

e) è necessario introdurre la previsione di idonei requisiti soggettivi in capo ai richiedenti gli ausili finanziari e ai loro eventuali legali rappresentanti.

A fronte di quanto sopra esposto, si rileva che la proposta di regolamento in esame prevede che i citati contributi siano concessi per **"iniziative già concluse"** (articolo 3, comma 1) e che la **"domanda di contributo deve pervenire entro il giorno quindici del secondo mese successivo a quello di conclusione dell'iniziativa alla quale si riferisce"** (articolo 7, comma 1).

Dunque, a tenore della proposta di regolamento, la valutazione dell'iniziativa, nonché la valutazione circa la concessione o meno del contributo richiesto, **avvengono dopo che l'iniziativa oggetto di finanziamento si è già svolta**, in tal modo dunque **paventandosi una mancata osservanza degli obblighi imposti dalla maggioritaria giurisprudenza della Corte dei Conti**, nei termini che seguono:

a) una **valutazione "a posteriori" non consente di rispettare il principio di sussidiarietà** come sopra delineato poiché non è previsto un vaglio preventivo delle iniziative da finanziare in relazione all'ammissibilità delle sole contribuzioni per iniziative di terzi soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività rientranti nelle finalità istituzionali dell'ente erogante il contributo, che rappresentino, in via sussidiaria, una modalità alternativa alla



Servizio Legislazione e Affari europei

Posizione organizzativa individuale Supporto Analisi tecnico-normativa e Consulenza giuridica

realizzazione del fine pubblico rispetto alla scelta di erogare direttamente un servizio di utilità alla collettività;

b) potrebbe delinarsi un mancato rispetto dei principi di uguaglianza, di trasparenza e di imparzialità, poiché non è prevista una puntuale definizione dei documenti programmatici dell'amministrazione che saranno presi a riferimento per la valutazione delle iniziative da finanziare e, conseguentemente, per l'erogazione dei relativi contributi, i quali possono essere ammessi solo se sono finalizzati al sostegno di attività previamente (preferibilmente mediante avviso pubblico) ritenute meritevoli per gli scopi propri dell'ente erogante;

c) non viene rispettato l'obbligo del controllo della regolare realizzazione delle iniziative che hanno avanzato richiesta di finanziamento, le quali dovrebbero svolgersi nel rispetto di requisiti previamente determinati e programmati dall'amministrazione che elargisce il pubblico contributo e che, conseguentemente, dovrebbe verificare anche la veridicità di quanto sostenuto dai richiedenti nella domanda presentata in regime di autocertificazione;

d) non viene prevista l'individuazione di idonei requisiti soggettivi in capo ai richiedenti (soprattutto con riferimento alle imprese: "enti e società di diritto privato aventi natura commerciale") necessaria ad ottemperare alla normativa "anticorruzione" sopra richiamata (è previsto solamente che le associazioni e gli enti beneficiari non appartengano alle associazioni segrete ai sensi dell'articolo 1 della l. 17/82 – articolo 5 della proposta di regolamento).

A ben vedere, in definitiva, a parte un generico riferimento all'oggetto delle iniziative contenuto all'articolo 3, comma 1, la proposta di regolamento non contiene l'indicazione di precisi e puntuali requisiti predeterminati e programmati al fine di valutare l'ammissibilità delle richieste prima che le relative iniziative vengano svolte, di talché quanto previsto dalla proposta medesima diviene, in sostanza, un mero "rimborso spese" senza che siano sufficientemente e adeguatamente specificate le motivazioni e le finalità a fronte delle quali dette elargizioni vengono erogate.

Inoltre, sempre a tenore del contenuto della proposta di regolamento e proprio perché le domande di contributo vengono presentate ad iniziativa conclusa, non è previsto che quest'ultima, durante il suo svolgimento, in ossequio al principio di sussidiarietà sopra richiamato evidenzi adeguatamente che la pubblica amministrazione l'abbia ritenuta corrispondente alle proprie finalità istituzionali e particolarmente rilevante per gli interessi pubblici perseguiti.

2) Si fa presente che, inoltre, la proposta di regolamento prevede che i relativi contributi possano essere concessi solo per le iniziative "che non hanno esclusivo scopo di lucro", con ciò intendendo dunque che le iniziative medesime possono anche avere scopo di lucro, seppure non in via esclusiva.

In tale caso, tuttavia, si ravvisa una mancata chiarezza laddove, a fronte del tenore testuale della disposizione, innanzitutto non è agevole definire l'ambito dell'iniziativa che ha scopo di lucro rispetto all'ambito della medesima iniziativa che non ha scopo di lucro. Inoltre non viene sufficientemente evidenziato che, per rispondere alle finalità pubbliche sopra richiamate (cfr. sub n. 1), l'aspetto non lucrativo dell'iniziativa finanziata dovrebbe, in ogni caso, essere prevalente rispetto a quello lucrativo.

Per esigenze di opportuna chiarezza, pertanto, si suggerisce di riformulare questa parte della proposta di regolamento (art. 3, comma 3, lettera a)), ove appunto è indicato che "non sono concessi contributi alle iniziative aventi esclusivo scopo di lucro", specificando che nelle iniziative finanziabili l'aspetto non lucrativo rispondente al fine e agli interessi pubblici perseguiti deve essere agevolmente distinguibile nonché prevalente rispetto agli eventuali aspetti lucrativi delle iniziative medesime.



Servizio Legislazione e Affari europei

Posizione organizzativa individuale Supporto Analisi tecnico-normativa e Consulenza giuridica

Infine si fa presente che la proposta di regolamento prevede che possono ricevere i relativi contributi anche **gli enti e le società di diritto privato aventi natura commerciale** (articolo 4, comma 1, lettera e).

Sul punto si fa presente che, come indicato anche dalla giurisprudenza della Corte dei Conti sopra enucleata, l'erogazione di qualunque vantaggio economico in favore di imprese **deve rispettare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, e nel testo della proposta di regolamento non si fa cenno a tale obbligo.**

3) Da ultimo si rileva che non è chiaro il motivo per cui sono previste alcune esclusioni dall'applicazione della proposta di regolamento medesimo.

In particolare non è chiaro il motivo per cui viene previsto che il regolamento non debba trovare applicazione nel caso in cui le iniziative siano realizzate ***“da altri soggetti pubblici e privati in collaborazione con la Regione”*** (articolo 1, comma 2 della proposta). Peraltro non è chiaro il significato delle parole “in collaborazione con la Regione”.

Dunque si suggerisce quanto meno di specificare più esplicitamente nel testo della proposta di regolamento quali sono i casi di “iniziative realizzate da altri soggetti pubblici e privati in collaborazione con la Regione” che sarebbero esclusi dall'applicazione della proposta di regolamento medesimo.

Infine **non è chiaro il motivo per cui viene previsto che il regolamento in esame non debba trovare applicazione nel caso della promozione di manifestazioni e di eventi di cui all'articolo 10 della l.r. 4/2011** (articolo 1, comma 3 della proposta).

Ebbene a tenore del già citato articolo 12 della l. 241/90 non si può prescindere dalla predeterminazione e pubblicazione (mediante apposito regolamento – articolo 5, l.r. 21/91) dei presupposti, dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi, a meno che tali criteri e modalità non siano ***“già stabiliti dalla legge o dal regolamento che disciplinano la specifica materia”*** (articolo 5, l.r. 21/91).

Purtuttavia l'articolo 10 della l.r. 4/2011 prevede genericamente che ***“la Regione, in attuazione degli articoli 10 e 11 dello Statuto regionale, promuove e favorisce la realizzazione di manifestazioni ed eventi, anche da parte di soggetti pubblici e privati, che rispondono a determinati criteri quali armonia e coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale, valorizzazione del territorio regionale e validità e rispetto al sistema economico, sociale e culturale regionale”***.

E' evidente che, dunque, tale articolo 10 non indica anche i criteri e le modalità per la concessione dei contributi come invece impone il combinato disposto di cui ai citati articoli 12 della l. 241/90 e 5 della l.r. 21/91.

Infine, occorre sottolineare che anche la disposizione di cui al citato **articolo 10 della l.r. 4/2011 prevede la corresponsione di finanziamenti per manifestazioni ed eventi che valorizzano il territorio regionale**, di talchè non è chiara la motivazione per cui tali casi vengono sottratti dall'applicazione della proposta di regolamento in esame che, come già sopra indicato, prevede la concessione di ***“contributi per iniziative già concluse finalizzate a valorizzare il territorio regionale”***.

L'istruttore

Alessandra Grimaccia

Il responsabile
del Servizio
Legislazione e
Affari europei
Juri Rosi