

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 4 febbraio 2010

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti

dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 21 gennaio 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Varese (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Varese;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Varese, dopo aver premesso che l'ente sta predisponendo il bilancio di previsione, ha messo in luce che l'ente sta valutando quali interventi programmare nel 2010 al fine di rispondere ai bisogni della collettività e che, al riguardo, uno dei settori di competenza dell'ente è quello dei servizi offerti alla cittadinanza in ambito sportivo. Il Comune, infatti, è proprietario di impianti sportivi alcuni dei quali destinati alla pratica sportiva amatoriale, altri a quella professionistica, caratterizzata da svolgimento di competizioni con afflusso di pubblico.

La richiesta di parere alla Sezione è riferita ad una questione concernente gli impianti sportivi destinati alla pratica sportiva professionistica che sono affidati in concessione alle società sportive che li utilizzano e, più in particolare, è diretta ad ottenere indicazioni in ordine alla legittimità della previsione nel bilancio dell'ente di esborsi finalizzati alla copertura di spese dirette ad effettuare interventi di adeguamento alla normativa vigente degli impianti sportivi destinati alla pratica sportiva professionistica.

In relazione a questi impianti, infatti, *"gli organi di sorveglianza richiedono ripetutamente interventi di adeguamento"* anche in relazione alle *"specifiche più recenti normative dettate per contrastare i fenomeni di violenza"*.

Il Comune ritiene che il mantenimento della funzionalità degli impianti sia un interesse rilevante per la collettività e che, *"soprattutto nell'approssimarsi della scadenza di alcuni rapporti concessori in essere, sembra essere determinante, ai fini del buon esito delle procedure di gara che verranno attivate, poter disporre di impianti funzionanti e funzionali o, comunque, poter disciplinare il rapporto contrattuale in modo da garantire il conseguimento di tale obiettivo"*.

Secondo il richiedente *"l'esame del quadro normativo di riferimento sembra lasciare spazio a diverse interpretazioni, non consentendo una lettura univoca circa*

la reale portata degli oneri gravanti sulle società utilizzatrici (solo oneri realizzativi ovvero anche oneri finanziari)”.

In conclusione, l'ente, a prescindere da alcune imprecisioni, formula i seguenti quesiti:

- *“se le normative richiamate debbano legittimamente intendersi finalizzate ad accollare alle società utilizzatrici sia l'onere realizzativo degli interventi sia il connesso onere finanziario;*
- *se la previsione normativa, nella parte in cui si prevede l'accordo con i proprietari delle strutture sportive, abbia inteso riferirsi, anche ad un accordo per la totale o parziale manleva degli oneri finanziari connessi alla realizzazione degli interventi oltre che evidentemente ad un accordo sui tempi e modi dell'intervento;*
- *se, infine, in caso di riconosciuta generale impossibilità di manleva, l'Amministrazione possa legittimamente derogare a tale principio per finalità di pubblico interesse (ad esempio mantenimento sul territorio di squadre sportive di radicata tradizione locale) laddove l'entità degli esborsi necessari risulti particolarmente significativa e le condizioni economiche delle società utilizzatrici siano tali da non consentire alle stesse di far fronte ai corrispondenti impegni economici”.*
-

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“pareri in materia di contabilità pubblica”*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Varese, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Varese rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci

pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Varese

Il richiedente ha posto alla Sezione un quesito complesso in ordine all'interpretazione ed applicazione di alcuni aspetti della disciplina inerente i costi di adeguamento degli impianti sportivi destinati alla pratica sportiva professionistica alle misure di sicurezza previste dalla legislazione vigente. In particolare, anche ai fini delle decisioni da assumere in relazione alla predisposizione del bilancio di previsione relativo all'esercizio 2010, ha domandato se i costi relativi debbano essere sostenuti dalle società concessionarie degli impianti o possano essere assunti dal Comune.

La richiesta di parere riguarda questioni di estremo rilievo in ordine sia alla predisposizione del bilancio di previsione dell'Ente che ai rapporti con i soggetti ai quali è stata attribuita la gestione degli impianti sportivi destinati alla pratica sportiva professionistica.

In particolare ed in sostanza, il problema posto dal Sindaco del Comune di Varese alla Sezione, riguarda l'imputazione, in capo al Comune o al concessionario delle spese necessarie per l'adeguamento degli impianti sportivi destinati ad accogliere pubblico alle misure di sicurezza richiesta dalla disciplina vigente.

Infatti, negli ultimi anni, anche a seguito di episodi di violenza che hanno messo a repentaglio la sicurezza degli spettatori partecipanti ad eventi sportivi, il legislatore ha introdotto numerose disposizioni sia legislative che regolamentari,

destinate a rendere sicuri gli impianti sportivi ed a contrastare i fenomeni di violenza.

Oltre a numerose disposizioni inerenti i rapporti fra società sportive e spettatori, alcuni interventi normativi hanno riguardato la predisposizione di particolari varchi ed aree di accesso, destinate a garantire un afflusso sicuro e controllato del pubblico, anche mediante la realizzazione dei cosiddetti "tornelli".

In particolare, da ultimo il legislatore ha previsto che fino all'attuazione degli interventi di adeguamento degli impianti le competizioni sportive devono essere svolte, di norma, in assenza di pubblico, salvo particolari e temporanee deroghe (art. 1, d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, conv. in l. 4 aprile 2007, n. 41).

E' evidente che in mancanza di adeguamenti l'impianto sportivo non potrebbe più essere utilizzato e la stessa convenzione in essere potrebbe venire meno per impossibilità di utilizzo del bene.

Sempre nell'ambito dell'intervento normativo da ultimo citato, ha stabilito che *"All'articolo 1-quater del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88, dopo il comma 5 e' inserito il seguente:*

"5-bis. - All'adeguamento degli impianti di cui al comma 1 possono provvedere, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le società utilizzatrici degli impianti medesimi" (art. 10).

In precedenza, l'art. 8 bis del D.M. Interno 18 marzo 1996, così come integrato dal D.M. 6 giugno 2008, in relazione alle aree di sicurezza ed ai varchi di accesso agli impianti aveva stabilito che le stesse dovevano essere realizzate *a cura della società utilizzatrice dell'impianto, in accordo con il proprietario dello stesso*".

Dalla richiesta di parere si evince che uno o più impianti sportivi destinati alla pratica sportiva professionistica, siti nel Comune di Varese, necessitano della realizzazione delle migliorie richieste dalla normativa sulla sicurezza e l'Ente richiedente è incerto se i costi debbano gravare sulle società concessionarie degli impianti o possano essere sostenuti dal Comune.

- 1) Gli impianti sportivi destinati ad ospitare manifestazioni sportive professionistiche sono, in molti casi, di proprietà dei Comuni i quali li concedono in concessione per periodi determinati alle Società che intendono utilizzarli per la pratica sportiva.

I rapporti finanziari e patrimoniali inerenti la gestione dell'impianto sono disciplinati dalla convenzione che regola la concessione e che prevede,

generalmente, a quale soggetto – concedente o concessionario – spetti sostenere gli oneri di manutenzione o di adeguamento dell'impianto richieste da normative sopravvenute.

Conseguentemente, il primo elemento che occorre prendere in considerazione al fine di verificare a quale soggetto spetti l'onere finanziario relativo all'adeguamento alla sopravvenuta normativa sulla sicurezza degli impianti sportivi degli impianti sportivi è la concessione.

In mancanza di precise pattuizioni al riguardo, occorrerà riferirsi alle previsioni contenute nelle disposizioni normative che prevedono gli adeguamenti o, in assenza di indicazioni univoche, alle regole generali stabilite dal codice civile in ordine alla regolamentazione degli oneri di manutenzione stabiliti in relazione alla locazione dei beni, che, generalmente, è riconosciuta come disciplina applicabile in via analogica ai casi simili.

- 2) Occorre richiamare l'attenzione sulla circostanza che la normativa che negli ultimi anni, anche al fine di contrastare precisi fenomeni di violenza che hanno caratterizzato alcune manifestazioni sportive, ha disciplinato gli oneri di adeguamento a nuove misure di sicurezza ha previsto che le stesse vengano realizzate a cura delle Società che gestiscono gli impianti, come risulta dal citato art. 10 del d.l. n. 8, conv. in l. n. 41 del 2007 che ha precisato che *“all'adeguamento degli impianti di cui al comma 1 possono provvedere, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le società' utilizzatrici degli impianti medesimi”*.

Peraltro, la formulazione della norma lascia alcuni dubbi laddove, da un lato, sembra prevedere la possibilità e non la necessità che siano le società sportive ad effettuare gli adeguamenti e, dall'altro, afferma che gli stessi non debbano comportare nuovi oneri per la finanza pubblica.

Dalla disciplina normativa sembrerebbe evincersi un principio generale in base al quale gli adeguamenti dovrebbero essere di competenza delle società sportive.

Tuttavia, non sembra che la norma in questione abbia carattere imperativo nella materia finanziaria sia per la formulazione che per la finalità che la contraddistingue che è quella di individuare interventi diretti ad evitare possibili episodi di violenza nell'ambito di manifestazioni sportive.

Con la conseguenza che eventuali pattuizioni diverse contenute nelle concessioni che pongano gli oneri di adeguamento a carico dell'ente pubblico

sembrerebbero legittime.

- 3) Ove le concessioni degli impianti siano scadute e occorra procedere a rinnovare le stesse, si pone il problema se gli impianti sportivi debbano essere consegnati alle Società che ne avranno la gestione privi degli accessi di sicurezza, o dopo la realizzazione degli stessi.

Al riguardo sembra evidente che dopo l'entrata in vigore delle disposizioni normative che prevedono precise regole in materia di accesso agli impianti sportivi per motivi di sicurezza, il Comune possa procedere alla concessione della gestione degli impianti solo dopo aver realizzato gli accessi.

In caso contrario verrebbe affidata la gestione di un impianto non idoneo e non utilizzabile, così come stabilito dal citato art. 1 del d.l. n. 8, conv. in l. n. 41 del 2007.

Ove al momento dell'affidamento in concessione gli accessi di sicurezza non siano stati ancora realizzati, sarà possibile procedere alla concessione solamente se nell'ambito delle clausole contrattuali verrà previsto, da un lato, che l'impianto potrà essere utilizzato solamente dopo la messa a norma e, dall'altro, che la Società sportiva si assuma l'onere dell'adeguamento. E' evidente che in questo caso nell'ambito delle condizioni economiche e finanziarie che disciplinano la concessione dovrà tenersi conto dei costi che la Società sportiva dovrà sostenere.

- 4) Da ultimo, considerata la natura non imperativa della norma che prevede che i costi di adeguamento siano sostenuti dalle società sportive e la circostanza che l'ente locale, nel nuovo ordinamento della Repubblica, è dotato autonomia di spesa (art. 119, co. 1,

Cost.), non sembra vi sia alcun impedimento a che l'ente, nell'ambito della discrezionalità politico amministrativa nell'individuazione delle finalità preminenti della collettività da soddisfare, possa accollarsi, in ogni caso, in tutto o in parte, gli oneri di adeguamento alle normative sulla sicurezza degli impianti destinati alla pratica sportiva professionistica. Anche in questo caso degli oneri sostenuti dall'ente occorrerà tenere conto in sede di concessione dell'impianto a terzi.

- 5) In conclusione:

i rapporti finanziari e patrimoniali inerenti la gestione degli impianti destinati alla pratica sportiva professionistica sono disciplinati dalla convenzione che regola la concessione e che prevede, generalmente, a quale soggetto – concedente o concessionario – spetti sostenere gli oneri di manutenzione o di adeguamento dell'impianto richieste da normative sopravvenute;

la normativa che negli ultimi anni, anche al fine di contrastare precisi fenomeni di violenza che hanno caratterizzato alcune manifestazioni sportive, ha disciplinato gli oneri di adeguamento a nuove misure di sicurezza ha previsto che le stesse vengano realizzate a cura delle Società che gestiscono gli impianti, come risulta dal citato art. 10 del d.l. n. 8, conv. in l. n. 41 del 2007 che ha precisato che *“all'adeguamento degli impianti di cui al comma 1 possono provvedere, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le società utilizzatrici degli impianti medesimi”*.

Non sembra che la norma in questione abbia carattere imperativo, sia per la formulazione che per la finalità che la contraddistingue che è quella di individuare interventi diretti ad evitare possibili episodi di violenza nell'ambito di manifestazioni sportive, con la conseguenza che eventuali pattuizioni diverse contenute nelle concessioni che pongano gli oneri di adeguamento a carico dell'ente pubblico sembrerebbero legittime; da ultimo, considerata la natura non imperativa della norma che prevede che i costi di adeguamento siano sostenuti dalle società sportive e la circostanza che l'ente locale, nel nuovo ordinamento della Repubblica, è dotato autonomia di spesa (art. 119, co. 1, Cost.), non sembra vi sia alcun impedimento a che l'ente, nell'ambito della discrezionalità politico amministrativa nell'individuazione delle finalità preminenti della collettività da soddisfare, possa accollarsi, in ogni caso, in tutto o in parte, gli oneri di adeguamento alle normative sulla sicurezza degli impianti destinati alla pratica sportiva professionistica.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
in data 04 febbraio 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)