



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

**nell'adunanza del 9 giugno 2011**

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 30 maggio 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Verdello (BG) 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 Verdello;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

## OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Verdello ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<L'amministrazione sta valutando la possibilità di stipulare apposita convenzione con la locale associazione sportiva per la gestione degli impianti sportivi di proprietà comunale al fine di consentire agli utenti amministrati (giovani atleti, studenti ecc.) lo svolgimento di attività sportiva nel territorio comunale dato che la promozione dello sport e le attività di facilitazione della attività agonistica, a livello dilettantistico, rientrano tra le finalità istituzionali dell'ente locale>>.

In particolare, l'ente locale istante chiede di <<conoscere se, alla luce delle recenti restrizioni legislative in tema di riduzione dei costi della finanza pubblica:

1) il Comune possa concedere alla locale associazione sportiva (unica presente in loco direttamente l'uso della gestione degli impianti di proprietà comunale, degli arredi e delle strutture dei locali senza alcun corrispettivo.

2) il Comune possa accollarsi, in tutto o in parte, gli oneri inerenti le spese per l'energia elettrica, la fornitura di acqua ed il riscaldamento derivanti dall'uso dei locali da parte degli utenti, restando a carico della associazione sportiva la gestione degli impianti e delle strutture compresa la manutenzione ordinaria. Le tariffe per l'utilizzo degli impianti e delle palestre, saranno stabilite dall'amministrazione comunale mentre i proventi derivanti dall'utilizzo o del subaffitto a terzi degli impianti, resterebbero appannaggio della associazione sportiva. Le spese, infine; di manutenzione straordinaria, trattandosi di impianti di proprietà comunale, sono a carico del Comune.

3) L'amministrazione inoltre dovrebbe accollarsi la erogazione di un contributo annuale, a titolo di concorso dell'ente, nelle spese per la manutenzione ordinaria degli impianti e la gestione generale del centro sportivo;

4) il Comune possa concedere un ulteriore contributo da finalizzare per la promozione e il sostegno delle attività e per la promozione della pratica sportiva della popolazione e ciò perché tali erogazioni contributive non sembrano in contrasto con il disposto dell'art. 12 della legge della L. n. 241/90, in ordine alla concessione di contributi, atteso che la effettiva erogazione è comunque subordinata alla stipulazione di una apposita convenzione; né sembra in contrasto con l'art. 6, comma 9, D.L. n. 78/2010, in tema di divieto di sponsorizzazioni, poiché l'erogazione dei contributi di che trattasi, verrebbe concessa per promuovere e facilitare l'accesso ai giovani della attività sportiva dilettantistica nell'ambito delle finalità istituzionali dell'ente>>.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Verdello 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, 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: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

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

#### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno alla stipula di apposita convenzione con la locale associazione sportiva per la gestione degli impianti sportivi di proprietà comunale -al fine di consentire agli utenti amministrati (giovani atleti, studenti ecc.) lo svolgimento di attività sportiva nel territorio comunale- attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente.

Inoltre, l'ente locale istante chiede di <<conoscere se, alla luce delle recenti restrizioni legislative in tema di riduzione dei costi della finanza pubblica:

1) il Comune possa concedere alla locale associazione sportiva (unica presente in loco direttamente l'uso della gestione degli impianti di proprietà comunale, degli arredi e delle strutture dei locali senza alcun corrispettivo.

2) il Comune possa accollarsi, in tutto o in parte, gli oneri inerenti le spese per l'energia elettrica, la fornitura di acqua ed il riscaldamento derivanti dall'uso dei locali da parte degli utenti, restando a carico della associazione sportiva la gestione degli impianti e delle strutture compresa la manutenzione ordinaria. Le tariffe per l'utilizzo degli impianti e delle palestre, saranno stabilite dall'amministrazione comunale mentre i proventi derivanti dall'utilizzo o del subaffitto a terzi degli impianti, resterebbero appannaggio della associazione sportiva. Le spese, infine; di manutenzione straordinaria, trattandosi di impianti di proprietà comunale, sono a carico del Comune.

3) L'amministrazione inoltre dovrebbe accollarsi la erogazione di un contributo annuale, a titolo di concorso dell'ente, nelle spese per la manutenzione ordinaria degli impianti e la gestione generale del centro sportivo;

4) il Comune possa concedere un ulteriore contributo da finalizzare per la promozione e il sostegno delle attività e per la promozione della pratica sportiva della popolazione e ciò perché tali erogazioni contributive non sembrano in contrasto con il disposto dell'art. 12 della legge della L . n. 241/90, in ordine alla concessione di contributi, atteso che la effettiva erogazione è comunque subordinata alla stipulazione di una apposita convenzione; né sembra in contrasto con l'art. 6, comma 9, D.L. n. 78/2010, in tema di divieto di sponsorizzazioni, poiché l'erogazione dei contributi di che trattasi, verrebbe concessa per promuovere e facilitare l'accesso ai giovani della attività sportiva dilettantistica nell'ambito delle finalità istituzionali dell'ente>>.

Anche con riferimento a queste specifiche richieste occorre, preliminarmente, osservare che il quesito non investe una questione di rilevanza generale, ma richiede alla Sezione di esprimersi sul contenuto di specifiche clausole da inserire nella convenzione implicante una valutazione che attiene ad una attività gestionale dell'Ente. In proposito, si richiama il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà, nonché di indipendenza, della Corte: è potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativo-finanziario-contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede.

Ad ogni modo, l'ente nell'adottare il provvedimento gestionale potrà orientare la sua decisione ai principi generali che seguono.

Con riferimento ai punti nn. 1, 2 e 3 dell'istanza di parere, in linea generale, si

ricorda che la concessione in uso gratuito di bene immobile, facente parte del patrimonio disponibile di un ente locale, va qualificata in termini di attribuzione di un "vantaggio economico" in favore di un soggetto di diritto privato, anche se la disciplina codicistica del negozio di comodato pone a carico del comodatario le spese per l'utilizzo del bene (in particolare, l'art. 1808 cod. civ., primo comma, recita che <<il comodatario non ha diritto al rimborso delle spese sostenute per servirsi della cosa>>, il secondo comma aggiunge, poi, che il comodatario <<ha diritto di essere rimborsato delle spese straordinarie sostenute per la conservazione della cosa, se queste erano necessarie e urgenti>>).

Ne consegue che, nel caso di specie, viene in rilievo la disciplina generale dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici contenuta nell'art. 12 della legge in materia di procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241). L'art. 12 cit., sotto la rubrica <<Provvedimenti attributivi di vantaggi economici>>, stabilisce che <<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 ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi>>; poi, al secondo comma, aggiunge che <<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>>.

Chiarito che il provvedimento attributivo del vantaggio economico in favore di soggetto di diritto privato deve essere adottato nel rispetto dei principi generali dettati dalla l. n. 241/90, nonché delle norme regolamentari dell'ente locale, occorre altresì evidenziare che all'interno dell'ordinamento generale o nella disciplina di settore degli enti territoriali non esiste alcuna norma che ponga uno specifico divieto di concessione in uso gratuito di beni facenti parte del patrimonio disponibile dell'ente locale.

In particolare, come ha già ricordato questa Sezione, <<l'ente locale nell'esercizio della discrezionalità in ordine alla gestione del proprio patrimonio deve non solo evidenziare e pubblicizzare le finalità pubblicistiche che intende perseguire con la stipula del negozio di comodato, bensì deve altresì verificare che l'utilità sociale perseguita rientri nelle finalità a cui è deputato l'ente locale medesimo>> (si veda la delibera Lombardia/429/2010/PAR del 15 aprile 2010 con riferimento al contratto di comodato e, più in generale, le delibere Lombardia, 29/06/2006, n. 9, Lombardia 13/12/2007 n. 59, Lombardia 5/06/2008 n. 39 per l'erogazione di contributi da parte degli enti locali in favore di soggetti privati).

Dunque, rientra nella sfera della discrezionalità dell'ente locale la scelta sulle modalità di gestione del proprio patrimonio disponibile e l'erogazione di contributi,

purchè l'esercizio di detta discrezionalità avvenga previa valutazione e comparazione degli interessi della comunità locale, nonché previa verifica della compatibilità finanziaria e gestionale dell'atto dispositivo.

D'altra parte, la natura pubblica o privata del soggetto che riceve l'attribuzione patrimoniale o finanziaria <<è indifferente, purchè detta attribuzione trovi la sua ragione giustificatrice nei fini pubblicistici dell'ente locale, posto che la stessa amministrazione pubblica –in ragione del principio di sussidiarietà orizzontale– opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di ciascun ente), soggetti aventi natura privata. In quest'ottica, inoltre, la legge n. 15 del 2005 che ha novellato la legge n. 241/90 sui principi generali procedimento amministrativo, ha affermato a chiare lettere che l'amministrazione agisce con gli strumenti del diritto privato ogniqualvolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico>> (così, Lombardia/429/2010/PAR del 15 aprile 2010).

Con riferimento al punto n. 4 dell'istanza di parere, inoltre, si aggiunga che alla stregua del divieto di "spese per sponsorizzazioni" introdotto dall'art. 6, comma 9, d.l. n. 78/2010, questa Sezione ha valorizzato una nozione lata di sponsorizzazione di matrice giuscontabile, in coerenza con la *ratio* di riduzione degli oneri a carico delle Amministrazioni e con finalità anti-elusive. In sede consultiva, in merito all'obbligo di riduzione della spesa per sponsorizzazioni *ex art.* 61 commi 6 e 15 del d.l. n. 112/2008, ha infatti statuito che *"il termine sponsorizzazioni .. si riferisce a tutte le forme di contribuzione a terzi alle quali possono ricorrere gli enti territoriali per addivenire alla realizzazione di eventi di interesse per la collettività locale di riferimento"* (delibera n. 2/2009). Dunque, il divieto di spese per sponsorizzazioni ai sensi dell'art. 6, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010, n.78, presuppone anche un vaglio di natura teleologica.

Ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione comunale, a prescindere dalla sua forma, quale spesa di sponsorizzazione del tutto interdetta dopo l'entrata in vigore del citato decreto, è la relativa funzione. La spesa di sponsorizzazione presuppone la semplice finalità di segnalare ai cittadini la presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine. Non si configura, invece, quale sponsorizzazione il sostegno d'iniziativa di un soggetto terzo, rientranti nei compiti del Comune, nell'interesse della collettività anche sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118 Cost.

In via puramente esemplificativa, il divieto di spese per sponsorizzazioni non può ritenersi operante nel caso di erogazioni ad associazioni che erogano servizi pubblici in favore di fasce deboli della popolazione (anziani, fanciulli, etc.), oppure a fronte di sovvenzioni a soggetti privati a tutela di diritti costituzionalmente

riconosciuti, quali i contributi per il c.d. diritto allo studio o contributi per manifestazioni a carattere socio-culturale (*et similia*).

In sintesi, tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni tutt'ora ammesse (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai vietate) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del comune in forma sussidiaria. L'attività, dunque, deve rientrare nelle competenze dell'ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di comuni e province, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell'immagine dell'Amministrazione.

Dunque, come ha già ricordato più volte questa Sezione, <<se la finalità perseguita dal Comune con l'erogazione di un contributo annuale alle Associazioni che operano sul territorio è quella di sostenere le associazioni locali che abbiano specifiche caratteristiche di collegamento con la Comunità locale, risultanti sia dall'iscrizione nel Registro locale che dallo svolgimento di attività e prestazioni in favore della Comunità insediata sul territorio sul quale insiste l'ente locale, si tratta di prestazione che non rientra nella nozione di spesa per sponsorizzazione vietata dall'art. 6, co. 9 del d.l. n. 78, conv. in l. n. 122 del 2010 e, come tale, ammissibile, nei limiti delle risorse finanziarie dell'ente locale e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica di carattere generale>> (Lombardia/122/2011/PAR del 10 marzo 2011; Lombardia/285/2011/PAR del 16 maggio 2011).

Tale profilo teleologico, idoneo ad escludere la concessione di contributi dal divieto di spese per sponsorizzazioni, deve essere palesato dall'ente locale in modo inequivoco nella motivazione del provvedimento. L'Amministrazione dovrà palesare i presupposti di fatto e l'*iter* logico alla base dell'erogazione a sostegno dell'attività svolta dal destinatario del contributo (ovvero, dovrà evidenziare che il contributo viene erogato per finalità effettivamente legate allo sviluppo sociale), nonché l'erogazione dovrà essere rispondente ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità delle modalità prescelte di resa del servizio.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

13 giugno 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)