

REPUBBLICA ITALIANA  
Corte dei conti  
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 8 marzo 2016,

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di **Enna** con nota prot. n. 407 del 7 gennaio 2016 (prot. Cdc n. 940 -SC\_SIC-R14-A del 3.2.2016);

vista l'ordinanza n.36/2016/CONTR con cui il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, cons. Stefano Siragusa;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Enna, nel premettere che:

- l'Ente, sulla base del certificato relativo al rendiconto della gestione dell'anno 2013, penultimo esercizio precedente al corrente anno (*rectius*: precedente a quello di riferimento), non risulta essere strutturalmente deficitario e, pertanto, non è soggetto all'obbligo di copertura complessiva dei costi di

gestione dei servizi pubblici a domanda individuale in misura non inferiore al 36 per cento;

- per il 2014 il tasso di copertura dei servizi a domanda individuale, intesi nel loro insieme, è stato garantito nella misura del 17,94 per cento;

- per l'anno 2015, con deliberazione della Giunta comunale n.137 del 29.7.2015, sono state approvate le tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale ed è stato individuato nella misura del 23,58 per cento il tasso di copertura dei costi di gestione per il corrente anno;

- riferiva di voler istituire ed attivare, tra i servizi a domanda individuale, alcuni impianti sportivi (piscine, campi da tennis, campetti di calcio).

L'Ente faceva altresì presente che:

- ai sensi dell'art.6 del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131 (recante: "Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983"), gli enti locali nella determinazione dei costi di gestione devono rispettare i seguenti criteri:

a) computo di tutte le spese per il personale comunque adibito, anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi e delle spese per l'acquisto di beni e servizi, comprese le manutenzioni ordinarie.

b) riparto dei costi comuni a più esercizi (*recte*: servizi) sulla base di percentuali individuate nella deliberazione che approva le tariffe;

- nell'ambito di detti impianti sportivi, l'Ente si avvale direttamente delle diverse società che usufruiscono degli impianti stessi per garantire le spese di manutenzione ordinaria e, talvolta, anche straordinaria, nonché le spese di vigilanza e custodia che altrimenti non potrebbero essere assicurate dal Comune per carenza di personale e di apposite coperture finanziarie;

- attraverso detta modalità di gestione, ai sensi dell'art.112 del TUEL, l'Ente riesce a garantire il funzionamento a favore della collettività di attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale.

Pertanto, alla luce anche dei principi per ultimo introdotti dal D.L. 11 settembre 2014, n. 133, (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive quali misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio), convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, formulava una richiesta di parere nei termini seguenti:

*"se sussiste l'obbligo della corresponsione delle previste tariffe per servizi a domanda individuale da parte delle società sportive che, per usufruire delle strutture pubbliche comunali devono necessariamente svolgere attività a tutti gli effetti sussidiarie, ed in taluni casi sostitutive, di quelle proprie del Comune e, nell'ipotesi di risposta affermativa, se è possibile prevedere - previa stima del valore economico dell'attività manutentiva degli impianti ad opera dei privati - una forma di compensazione, totale o parziale, tra costo della tariffa dovuta e valore economico dell'attività svolta dai privati (manutenzione, custodia ecc..)."*

\*\*\*\*\*

Preliminarmente, in ordine all'ammissibilità soggettiva ed oggettiva dei quesiti formulati, si osserva che non si rilevano motivi ostativi, essendo stati formulati dal Sindaco, quale legittimo rappresentante dell'Ente e trattandosi di quesiti che riguardano la contabilità pubblica, secondo i criteri stabiliti dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva con deliberazione n.1/2004 e dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n.5 del 17 febbraio 2006, integrati, per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica, da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con la deliberazione n.54/CONTR/2010.

I pareri della Sezione vengono, infatti, resi in relazione a profili di carattere generale e sono limitati ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, non essendo consentita la verifica *ex post* di provvedimenti già adottati dall'amministrazione circa la loro legittimità o regolarità né tantomeno l'ingerenza della Corte nell'attività di amministrazione attiva, spettando all'Ente la relativa discrezionalità amministrativa in ordine alle modalità attinenti alla situazione che ha originato la richiesta di parere.

In questi termini, pertanto, si ritiene ammissibile il richiesto parere, per i profili che ne consentono la trattazione da parte di questo Collegio.

Nel merito delle questioni sottoposte al vaglio della Sezione, si osserva quanto segue:

L'art. 112 del TUEL dispone che "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". Nell'ambito di tale categoria - per la quale valgono i principi di accessibilità universale, non discriminazione e parità di trattamento - una particolare disciplina riguarda i servizi a domanda individuale che sono identificati (ai sensi dell'art. 6 del decreto legge n. 55 del 28 febbraio 1983, convertito dalla legge 26 aprile 1983, n.131, dal decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del (allora così denominato) Tesoro e delle Finanze, del 31 dicembre 1983, in tutte quelle attività "gestite direttamente dall'ente", poste in essere dall'ente locale non per obbligo istituzionale ed utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale.

Per tali categorie di servizi, infatti, è prevista una percentuale minima di copertura dei costi con obbligo per gli enti locali di richiedere agli utenti una contribuzione (sebbene non necessariamente generalizzata), stante la volontà del legislatore di limitare la gratuità delle prestazioni dei servizi a quelle sole tipologie tassativamente previste dalla legge. Ed invero, al di fuori delle prestazioni dichiarate gratuite per legge, i servizi pubblici a domanda individuale sono soggetti a contribuzione da parte dei soggetti fruitori.

Ulteriore conferma della volontà legislativa di escludere la gratuita elargizione per le prestazioni afferenti ai servizi pubblici a domanda individuale è rinvenibile nell'obbligo per gli enti che si trovano

in condizione di deficiarietà strutturale (art. 242 TUEL) di rispettare la soglia minima di copertura dei servizi a domanda individuale (art. 243 TUEL).

Ciò premesso, sulla scorta delle scarse informazioni fornite dal Comune di Enna, risulta che l'Ente abbia affidato la gestione di tali beni a soggetti terzi, costituiti da società sportive (l'Ente dichiara infatti che: "si avvale direttamente delle diverse società che usufruiscono degli impianti stessi per garantire le spese di manutenzione ordinaria e, talvolta, anche straordinaria, nonché le spese di vigilanza e custodia che altrimenti non potrebbero essere assicurate dal Comune per carenza di personale e di apposite coperture finanziarie"), con modalità non meglio precisate e senza specificare se tali attività possano o meno rientrare fra quelle considerate come "rilevanti economicamente" ai sensi della normativa vigente (in particolare, gli artt.113 e 113 *bis* del TUEL nel testo più volte modificato ed integrato).

Pertanto nella fattispecie tipica rappresentata dal Comune di Enna non sussiste l'obbligo di copertura minima derivante da tariffa per le società sportive, atteso che l'ente non gestisce direttamente queste attività, bensì si avvale delle società che usufruiscono degli impianti sportivi.

In disparte le considerazioni sulle modalità di gestione diretta o di affidamento all'esterno - la cui scelta concreta compete alla discrezionalità amministrativa dell'Ente - sulla base dei principi di diritto comunitario in materia di tutela della concorrenza e delle disposizioni di legge statali e regionali (per le prime, a titolo indicativo, cfr. il D.lgs.12 aprile 2006, n. 163, del 2006 e s.m.e i.; l'art.90 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289, e s.m.e i.; e per le altre, la Legge regionale 16 maggio 1978, n.8, artt. 2 e 9, "Provvedimenti per favorire la pratica delle attività sportive ed il potenziamento degli impianti sportivi nell'ambito della Regione siciliana) e dei regolamenti comunali (vedasi il regolamento, approvato dal Consiglio con delibera n.75 nella seduta del 18.07.2011, recante: "norme sulla concessione dell'utilizzo degli impianti sportivi comunali"), la valutazione da compiersi nell'affidamento a terzi deve tener conto anche della rilevanza economica del servizio e prevedere uno specifico piano di gestione relativo ai costi e ai proventi.

Tale requisito comporta la possibilità di un differente trattamento di quei servizi che si ritiene debbano essere resi alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto d'impresa, rispetto a quelli che, pur essendo ritenuti di pubblica utilità, rientrino in una situazione economica che consenta una redditività della gestione ed una conseguente remunerazione dei fattori di produzione e del capitale utilizzati.

Nel caso in cui, a seguito dell'affidamento diretto, ove consentito, o con procedura di gara, si sia in presenza di una convenzione che disciplina il rapporto tra l'ente locale e la società sportiva e quindi della volontà dell'Ente di concedere l'uso dell'impianto sportivo a terzi verso un corrispettivo, questo aspetto deve essere responsabilmente valutato, soprattutto in relazione alle posizioni negoziali da cui muovono le parti contrattuali.

In altri termini, oltre all'osservanza dei criteri di razionalità, correttezza e adeguatezza dell'azione e di proporzionalità tra costi affrontati e obiettivi conseguiti - che, in definitiva, riprendono i principi del

buon andamento dell'azione amministrativa - deve essere valutata, nell'attuazione della scelta di discrezionalità amministrativa di propria competenza, anche la convenienza economica da parte dell'Ente concedente, nonché la compatibilità, in termini di sostenibilità, del piano di ripartizione dei costi eventualmente adottato, con riguardo alla salvaguardia degli equilibri finanziari e di bilancio dell'Ente.

A tale riguardo, si rappresenta che la giurisprudenza contabile in tema di assegnazione a terzi di beni di natura simile a quella oggetto dei richiesti pareri ha evidenziato in più occasioni (cfr. *ex multis*, Sezione giurisdizionale per la Toscana, sentenza n. 96 del 23 maggio 2014; Sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza n.323 del 21 aprile 2009) come l'assegnazione senza un adeguato corrispettivo, ovvero l'omessa previsione di un canone di concessione, si configuri come una scelta antieconomica e dannosa, in presenza di spese che non trovano copertura con i canoni versati dai concessionari, ovvero in presenza di condizioni economiche non remunerative, che avevano esposto l'amministrazione locale a perdite gestionali crescenti.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella Camera di consiglio dell'8 marzo 2016.

Il Presidente relatore  
(Cons. Stefano Siragusa)

Depositato in segreteria il 9 marzo 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)