



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario (Relatore)
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 4 dicembre 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Monte Cremasco (CR)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito, TUEL);

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Monte Cremasco, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri l'11 novembre 2024 ed acquisita al protocollo Cdc n. 22356, in pari data (SC_LOM - 0022356 - Ingresso - 11/11/2024);

VISTA l'ordinanza n. 255 del 12 novembre 2024, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione della richiesta di parere nell'odierna adunanza;

UDITO il Relatore, Ref. Francesco Testi;

PREMESSO

Con nota del 9 novembre 2024, pervenuta in data 11 novembre 2024, il Sindaco del Comune di Monte Cremasco prospetta che *“l’Amministrazione Comunale, nell’intento di attuare una delle finalità istituzionali dell’Ente (nella specie l’avviamento e/o la facilitazione allo sport) sta valutando di stipulare con un’associazione sportiva dilettantistica locale apposita convenzione avente ad oggetto la gestione del centro sportivo comunale”, all’espresso scopo di “consentire agli utenti amministrati (giovani, sportivi dilettanti, studenti e comunque qualsivoglia utente che intenda praticare sport) lo svolgimento di attività sportiva nel territorio comunale”*.

Conseguentemente, *“ai fini di una regolare e trasparente gestione finanziaria e di una efficiente ed efficace azione amministrativa, ed in ragione delle stringenti norme in tema di contabilità pubblica”, l’Ente formula i seguenti quesiti:*

I) *“se il Comune possa concedere direttamente e senza alcun corrispettivo alla locale associazione sportiva l’uso e la gestione dell’impianto sportivo di proprietà comunale, inclusi gli arredi, strumenti, attrezzi e strutture accessorie”;*

II) *“se il Comune possa accollarsi tutti gli oneri inerenti le spese delle utenze (energia elettrica, gas e acqua) nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria dell’intero impianto, accessori e attrezzature incluse, senza che le tariffe per l’utilizzo dell’impianto siano determinate dal Comune proprietario e con facoltà per l’associazione concessionaria di far utilizzare e/o subaffittare a terzi tutto o parte dell’impianto nonché di ritenere integralmente i profitti”;*

III) *“se il Comune, a fronte degli accolti di cui al punto 2), che precede, possa anche concedere un contributo annuo da destinare alle attività di avviamento e facilitazione dello sport sul territorio comunale”;*

IV) *“se tale ulteriore contributo, a fronte degli accolti di cui al punto 2), che precede, ed in presenza di approvato regolamento che disciplini le erogazioni di contributi ai sensi dell’art. 12 della legge n. 241/1990, debba essere erogato (anche ai fini di una sua corretta e adeguata quantificazione di detto contributo), previa acquisizione dei bilanci dell’associazione concessionaria, onde verificare se i consuntivi chiudano con disavanzo, oppure se sia possibile*

contribuire alle attività poste in essere dall'associazione sportiva indipendentemente dai relativi risultati economici e/o dal patrimonio della medesima";

V) *"se infine il succitato contributo sia soggetto ad iva".*

CONSIDERATO

1. In via preliminare, occorre scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) nonché gradatamente sotto quello oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura ordinaria e amministrativa) alla luce dei consolidati orientamenti ermeneutici della giurisprudenza contabile (cfr. atto del 27 aprile 2004, con il quale la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, e le successive deliberazioni di seguito menzionate).

1.a. In particolare, ai fini dell'ammissibilità soggettiva, è stabilito che la richiesta deve essere proposta dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati a formulare istanza in base all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 cit.: di qui l'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere in esame, in quanto formulata dal Sindaco *ex art. 50, comma 2, TUEL*, quale legale rappresentante dell'Ente.

1.b. Vista la pluralità di quesiti che si compendiano nella richiesta di parere del Comune di Monte Cremasco, a conclusioni parzialmente diverse deve pervenirsi in punto di ammissibilità oggettiva.

Giova rammentare che la giurisprudenza contabile è costante nel ravvisare l'indispensabilità di tre presupposti in materia di funzioni consultive (cfr. C. conti, Sez. regionale di controllo per la Calabria, del. n. 48/2023/PAR), costituiti da:

i) inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica;

ii) generalità e astrattezza del quesito, non potendo quest'ultimo concernere fatti gestionali specifici, onde impedire che la Corte dei conti sia coinvolta nei "processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad

esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale” (così Sez. Autonomie, del. n. 5/SEZAUT/2006);

iii) difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso altre magistrature, allo scopo di evitare che il parere reso dia luogo a soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali (provenienti dal Giudice ordinario, amministrativo, tributario o, a fortiori, contabile).

Con riferimento al punto *i)*, il Collegio ritiene di richiamare gli arresti pretori della Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2006 cit., nonché n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 14/SEZAUT/2022/QMIG, n. 2/SEZAUT/2023/QMIG, n. 18/SEZAUT/2023/QMIG) e delle Sezioni riunite in sede di controllo (del. n. 54/CONTR/2010), che hanno sancito un’accezione di contabilità pubblica prettamente inerente alle attività contabili in senso stretto.

Tale accezione in funzione pareristica è quindi perimetrata alle normative e ai conseguenti atti applicativi che disciplinano l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, con riferimento – per quanto qui di specifico interesse – alla disciplina del patrimonio e alla gestione della spesa.

Con riferimento al punto *ii)*, la domanda di parere *“non deve implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere”* (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

1.c. Alla luce delle coordinate ermeneutiche esposte, i quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Monte Cremasco richiamati sopra da **I) a III)** devono ritenersi ammissibili, sia pure in via parziale, mentre i quesiti *sub IV) e V)* sono inammissibili.

Infatti i primi tre punti, se da un lato attengono alla gestione del patrimonio dell’Ente locale e, quindi, alla materia della contabilità pubblica (cfr. Sez. controllo Campania n. 357/2016; Sez. controllo Lombardia n. 172/2014/PAR; Sez. controllo Piemonte n. 16/2020/PAR; Sez. controllo Veneto n. 109/2022/PAR), dall’altro appaiono volti ad ottenere ulteriori indicazioni in merito alla valutazione della legittimità di possibili scelte, che appartengono tipicamente al suo ambito di discrezionalità amministrativa. Come riportato in premessa, infatti, l’Ente vorrebbe conoscere per un verso se possa ritenersi legittimo il provvedimento concessorio nei confronti di un’associazione

sportiva dilettantistica concernente l'affidamento in gestione dell'intero centro sportivo comunale e delle relative pertinenze, in via diretta e senza corrispettivo; e per altro verso, se siano legittime talune ulteriori specifiche previsioni pattizie, rispettivamente a carico dell'Ente (accollo delle spese di utenza e della manutenzione ordinaria e straordinaria, erogazione di un contributo all'associazione) e a favore del concessionario (possibilità di subaffittare l'impianto e di ritenere integralmente i profitti, ecc.).

La ragione sottostante alla richiesta e al prospettato assetto concessorio risiede nell'asserito *"intento di attuare una delle finalità istituzionali dell'Ente (nella specie l'avviamento e/o la facilitazione allo sport)"*.

Sul punto, il Collegio intende rimarcare che non è possibile pronunciarsi *ex ante* sulla legittimità di quanto prospettato dal Comune istante (come invece richiesto in dettaglio al quesito *sub IV*), posto che i quesiti non traggono origine da eventuali dubbi interpretativi sulla normativa in materia di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, concernendo semmai ipotetiche e generiche circostanze di fatto ed esigenze future, peraltro tutte derivanti dall'eventuale instaurazione di un rapporto contrattuale.

D'altronde, il limite alla funzione consultiva comporta l'esclusione di qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, né può il parere estendersi all'esame dei presupposti ed alla verifica della legittimità delle specifiche operazioni relative all'immobile.

La richiesta dell'Ente, pertanto, può essere esaminata nei limiti in cui sia volta ad indicare il perimetro normativo ed a fornire indicazioni di principio in merito alla disciplina da applicare nella gestione del patrimonio pubblico. Per converso, come ha osservato questa Sezione tempo addietro, *"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"* (cfr. Sez. controllo Lombardia, del. n. 349/2011/PAR).

Fermo quanto sopra, rimane del tutto esclusa la possibilità di scrutinare il quesito *sub V*), ossia se sia soggetto ad imposta sul valore aggiunto il contributo erogando dal Comune al concessionario.

L'individuazione del regime fiscale non rientra, infatti, nella funzione consultiva sol perché l'attività dell'Ente locale venga a determinare *“riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (cfr. Sezioni Riunite n. 54/CONTR/2010 cit.); del resto, e sempre nell'ottica di fornire i parametri di riferimento dell'azione amministrativa, si osserva che il quesito formulato è ben passibile di specifico interpello all'Agenzia delle Entrate, come in effetti già occorso in fattispecie consimile (si v. ad esempio la risposta n. 375/2021 fornita dall'Agenzia stessa, nonché le circolari dell'Amministrazione finanziaria ivi richiamate).

2. Nel merito dei quesiti da **I)** a **III)** il Collegio intende focalizzare l'attenzione sui profili generali di seguito illustrati, sui quali l'Ente potrà orientare la sua decisione.

2.a. Com'è noto, lo statuto costituzionale dell'Amministrazione impone che la gestione dei beni pubblici avvenga alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento, in una prospettiva orientata anzitutto ad assicurare il raggiungimento dell'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, giusta il dettato dell'art. 97, primo e secondo comma Cost.

Sul piano della legislazione ordinaria, tale prescrizione trova conferma nei criteri di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, declinati dal legislatore agli artt. 1 ss., l. n. 241/1990.

Ne discende dunque che, in prima battuta, la gestione dei beni pubblici deve avere luogo in un'ottica volta ad assicurarne la redditività e lo sfruttamento economico: è stato infatti affermato che in linea di principio la cessione gratuita di un immobile comunale non possa considerarsi una modalità tipica di valorizzazione del patrimonio, proprio perché *“non reca alcuna entrata all'Ente e costituisce un utilizzo non coerente con le finalità del bene, ma addirittura una fonte di depauperamento e, dunque, di danno patrimoniale per l'Ente”* (così Sez. controllo Veneto, delibera n. 33/2009/PAR).

Peraltro, tale conclusione trova conferma nell'obbligo di legge che impone all'Ente di adottare apposita delibera dell'Organo di governo, da allegare al bilancio di previsione, tesa all'individuazione del proprio patrimonio e alle modalità di gestione e di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare (cfr. art. 58 del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008).

Tanto premesso in linea generale, per rispondere al quesito *sub I*) si aggiunge che la giurisprudenza ammette specifiche eccezioni al principio di redditività del bene pubblico solo laddove venga perseguito un interesse pubblico di rango equivalente o superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni (cfr. Sez. controllo Veneto, delibera n. 716/2012/PAR).

Depongono in tal senso una pluralità di indici normativi – estensivamente richiamati nella pregressa deliberazione n. 234/2024/PAR di questa Sezione, cui per sintesi si rinvia – tra cui ad esempio l'art. 32, comma 8 della l. n. 724/1994 (con riferimento alla destinazione agli “*scopi sociali*” dei beni patrimoniali e demaniali), nonché l'art. 32 della l. n. 383/2000 ora abrogata (recante la disciplina delle associazioni di promozione sociale) e, più recentemente, gli artt. 70 ss., d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore).

Nel caso odierno, l'interesse pubblico di rango superiore è costituito da “*l'avviamento e/o la facilitazione allo sport*” in favore della collettività, come espressamente menziona la richiesta di parere del Comune.

Di conseguenza, nell'ipotesi di promozione dell'interesse protetto *de quo*, l'assegnazione senza corrispettivo di un impianto sportivo appare astrattamente configurabile poiché, in un'ottica di bilanciamento, la mancata produzione di reddito da parte del bene “*è comunque compensata dalla valorizzazione di un altro bene ugualmente rilevante che trova il suo riconoscimento e fondamento nell'art. 2 della Costituzione*” (cfr. Sez. controllo Veneto, del. n. 716/2012/PAR cit., che richiama il precedente della Sez. controllo Lombardia n. 349/2011/PAR).

A ben vedere, la rilevanza del fenomeno sportivo è confermata sul piano costituzionale dall'ultimo comma dell'art. 33 Cost., introdotto dall'art. 1, l. cost. n. 1/2023, nonché da tre disposizioni di rango ordinario, sulle quali il Collegio intende soffermarsi.

In primo luogo, assunta la destinazione sociale dei beni in argomento, sotto il profilo della incidenza economica, viene in rilievo l'art. 6, d.lgs. n. 38/2021, laddove al comma 1 il legislatore afferma a chiare lettere che *“l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive”*. Ai sensi del susseguente comma 2, qualora la Pubblica Amministrazione non provveda alla gestione diretta degli impianti stessi, *“la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari”*.

In alternativa all'affidamento a rilevanza economica, invece, occorre fare riferimento all'ambito dei rapporti con il Terzo settore, e in particolare all'art. 56 del d.lgs. n. 117/2017 cit., in forza del quale *“le amministrazioni pubbliche (...) possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”*.

La possibilità di ricorrere a tale secondo modulo alternativo, d'altronde, è corroborata dal vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), il cui art. 6 esplicitamente riconosce che *“in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017”*.

Sul punto, ad ogni evidenza, la verifica in concreto circa l'effettiva sussumibilità di un'associazione sportiva dilettantistica nel novero degli Enti del Terzo settore costituisce una questione di merito rimessa all'Amministrazione.

2.b. Fermo quanto sopra, va tuttavia aggiunto che la prospettata intenzione dell'Ente di procedere "*direttamente*" a concedere all'associazione sportiva (quesito *sub I*) deve tenere in debito conto una serie di vincoli normativi.

Infatti, sulla scorta dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 38/2021 (come modificato dal d.lgs. n. 120/2023) gli affidamenti degli impianti sportivi devono avere luogo "*nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e della normativa euro-unitaria vigente*".

Proprio in merito alla normativa di contrattualistica pubblica, mette conto richiamare l'art. 2, lett. h) dell'Allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023 cit., che definisce "contratti attivi" quelli da cui potenzialmente derivi un'entrata per la pubblica amministrazione, con la conseguenza che il relativo affidamento ha luogo in ossequio ai principi sottesi agli articoli 1, 2 e 3 del Codice (cfr. art. 13, comma 5 del Codice stesso).

Anche per tali contratti, perciò, deve necessariamente trovare applicazione il principio dell'accesso al mercato (art. 3), il quale "*impone di garantire la concorrenza, l'imparzialità e la non discriminazione degli operatori, oltre ai principi di pubblicità, trasparenza e proporzionalità*" (cfr. nella giurisprudenza amministrativa, TAR Lombardia - Milano, Sez. II, sent. n. 2628/2024).

In sintesi, l'affidamento in via immediata e diretta ad una specifica associazione appare precluso dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 38/2021 e s.m.i., nonché dalla *ratio* dell'art. 13 del Codice dei contratti vigente.

Ad analoghe conclusioni, peraltro, si perviene anche allorché l'Ente intenda percorrere il diverso *iter* della stipula di una convenzione ai sensi dell'art. 56 del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017 cit. - cfr. *supra* § 2.a), attesa la portata sia dell'art. 37 del r.d. n. 827/1924 (regolamento di contabilità dello Stato), sia dell'art. 3 del r.d. n. 2440/1923 (legge sulla contabilità generale dello Stato), in tema di obbligo di pubblici incanti per

i contratti dai quali possa derivare un'entrata per la Pubblica Amministrazione, anche solo astrattamente.

Mette conto sottolineare, a tal riguardo, che l'impiego di una procedura a carattere latamente selettivo appare la modalità più appropriata per l'individuazione dell'affidatario, non solo in quanto rispettosa del principio di concorrenza e di *par condicio competitorum*, ma anche e soprattutto perché utile a individuare il soggetto più adatto a raggiungere i fini che il Comune istante si è prefisso (riassunti in premessa).

2.c. Ancora con riferimento al quesito *sub I*), sotto ulteriore e concomitante angolazione, va rimarcato che, ai fini della deroga al principio di redditività dei beni pubblici, l'Ente deve porre particolare attenzione alle specifiche caratteristiche del soggetto beneficiario, scrutinandole in concreto.

Infatti, dalla disamina delle varie norme illustrate in precedenza (*i.e.* l. n. 724/1994, l. n. 383/2000, d.lgs. n. 117/2017 ecc.) emerge evidente il punto in comune, costituito dal fatto che l'eccezione *“alla regola della determinazione di canoni dei beni pubblici secondo logiche di mercato (...) appare giustificata solo dall'assenza di scopo di lucro dell'attività concretamente svolta dal soggetto destinatario di tali beni”* (in termini, si v. Sez. controllo Veneto, del. n. 716/2012/PAR cit.).

Ciò implica che *“la sussistenza o meno dello scopo di lucro, inteso come attitudine a conseguire un potenziale profitto d'impresa, va accertata in concreto”* da parte dell'Amministrazione concedente, la quale dovrà attentamente verificare *“non solo lo scopo o le finalità perseguite dall'operatore, ma anche e soprattutto le modalità concrete con le quali viene svolta l'attività che coinvolge l'utilizzo del bene pubblico messo a disposizione, alla stessa stregua del parametro che viene utilizzato, ad esempio, per valutare il carattere economico o meno dei servizi pubblici locali”* (così ancora una volta del. n. Veneto/716/2012/PAR cit.).

3. Passando ad esaminare la questione delle spese e degli oneri derivanti dalla gestione dell'impianto, si rileva che il quesito *sub II*) è articolato in due parti, sulle quali il Collegio osserva quanto segue in punto di bilanciamento tra contrapposte esigenze.

3.a. In ordine alle spese per le utenze, alla manutenzione ordinaria ed a quella straordinaria (prima parte), il riferimento normativo specifico in materia è dato

dall'art. 71 del d.lgs. n. 117/2017 cit., in forza del quale lo Stato e gli Enti territoriali possono sì concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà agli enti del Terzo settore, per la durata massima di trent'anni; il concessionario, tuttavia, ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile. Anche sotto il punto di vista a carattere giusprivatistico, comunque, le conclusioni non cambiano: si noti infatti che in tema di comodato l'art. 1808 c.c. al comma 1 esclude il diritto del comodatario – ossia, in tesi, il fruitore del bene comunale – al rimborso delle spese sostenute per servirsi della cosa, aggiungendo al comma 2 che questi ha diritto al rimborso delle spese straordinarie, se necessarie e urgenti (in tema, si v. del. Sez. controllo Lombardia n. 349/2011/PAR).

In disparte la piena assorbenza dei su esposti profili, ritiene il Collegio che eventuali forme di accollo di ulteriori oneri, da parte del Comune, possano avere luogo solo dando rigorosa evidenza delle ragioni di fatto e di diritto, con particolare riferimento agli scopi cui gli oneri stessi siano preordinati.

Per un verso, si rammenta la costante giurisprudenza contabile, per la quale l'erogazione di vantaggi ed attribuzioni patrimoniali *“è da considerarsi lecita solo se finalizzata allo svolgimento di servizi pubblici o, comunque, di interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune, anche, in via meramente esemplificativa, di carattere artistico, culturale o economico. In ogni caso, l'eventuale attribuzione dovrà essere conforme al principio di congruità della spesa mediante una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'ente locale. In caso contrario, l'attribuzione non troverebbe alcuna giustificazione”* (cfr. da ultimo Sezione controllo Piemonte, del. n. 40/2023/PAR e i numerosi precedenti di questa Sezione ivi richiamati).

Per altro verso, viene in rilievo il paradigma scolpito nell'art. 3, comma 1, l. n. 241/1990, che impone di enunciare in modo specifico i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che determinano la decisione dell'Amministrazione, rapportando il tutto alle risultanze dell'istruttoria. Come ha avuto modo di affermare la giurisprudenza amministrativa, d'altronde, *“la motivazione del provvedimento amministrativo rappresenta*

il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo ai sensi dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990 e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile (...)" (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2024, n. 2155).

3.b. Per quanto attiene alla prospettazione circa la "*facoltà per l'associazione concessionaria di far utilizzare e/o subaffittare a terzi tutto o parte dell'impianto nonché di ritenere integralmente i profitti*" (seconda parte del quesito *sub II*), ritiene questo Consesso che siffatta previsione richieda un'attenta e specifica ponderazione da parte dell'Amministrazione, per tre distinte ragioni.

In primo luogo, tale pattuizione deve essere bilanciata con gli interessi prospettati dall'Ente, che, come detto in premessa, vuole promuovere lo svolgimento di attività sportiva presso la collettività locale, senza però curare la gestione diretta della struttura.

In secondo luogo, la configurabilità di siffatta clausola andrà attentamente scrutinata nell'ambito del complessivo Piano Economico-Finanziario (PEF) correlato alla stipulanda convenzione con l'associazione sportiva dilettantistica, ove il Comune sarà chiamato a valutare gli oneri complessivi sempre alla luce dei predetti interessi pubblici, da contemperarsi con il rispetto delle effettive disponibilità di bilancio *ex artt.* 81 e 97 Cost.

In terzo luogo, si osserva che lo svolgimento di attività da parte di terzi potrebbe dare luogo all'erogazione servizi a domanda individuale, in via indiretta.

Sul punto, va evidenziata la portata del D.M. 31 dicembre 1983 emanato dal Ministero dell'interno di concerto con i Ministeri del tesoro e delle finanze *ex art.* 6, d.l. n. 55/1983 (convertito, con modificazioni, in l. n. 131/1983): per servizi pubblici a domanda individuale devono intendersi tutte quelle attività gestite direttamente dall'Ente, che siano attuate non per obbligo istituzionale, che vengano utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale, e in tale categoria rientrano anche quelli erogati negli impianti sportivi (cfr. la ricostruzione operata da Sez. controllo Veneto, del. n. 317/2019/PAR).

Ne consegue che sia l'ipotizzato "subaffitto" della struttura, sia lo svolgimento di servizi a domanda individuale, nonché la possibilità di "concedere un contributo annuo da destinare alle attività di avviamento e facilitazione dello sport sul territorio comunale" (oggetto rispettivamente dei quesiti *sub* II/III), avrebbero carattere accessorio e andrebbero, quindi, imprescindibilmente coniugati con la disamina circa la reale sussistenza *in concreto* di espliciti scopi di attività sociale commisurati con la capacità del concessionario di soddisfarli. Ciò, in ossequio tanto al principio di sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118 Cost., ultimo comma, quanto all'art. 12, l. n. 241 del 1990, disposizione ben nota all'Amministrazione istante perché richiamata dalla stessa richiesta di parere in oggetto.

4. Da ultimo, si ribadisce l'inammissibilità del quesito n. IV) per le ragioni dianzi esposte ai §§ 1.b e 1.c, trattandosi di richieste su profili di carattere spiccatamente operativo, e come tali rientranti nella discrezionalità e nella responsabilità dell'Ente; nonché del quesito n. V), stante le correlate funzioni di risposta ad interpellò, in capo all'Agenzia dell'Entrate.

5. Alla luce dei rilievi sinora illustrati, ritiene il Collegio di formulare alcune considerazioni conclusive.

Anzitutto, va evidenziato che la mancata o inadeguata capacità dell'Ente locale, in merito allo sfruttamento dell'impianto sportivo, non può costituire *ex se* l'unico presupposto idoneo per affidare in concessione/comodato la struttura stessa. In tal caso infatti il Comune ben potrebbe procedere direttamente alla vendita dell'impianto, anche alla luce del principio di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa nonché in attuazione del canone di adeguatezza delle funzioni (cfr. artt. 97 e 118, primo comma Cost.).

In secondo luogo, in tema di erogazione di sovvenzioni occorre sempre tenere a mente che "incombe sull'Amministrazione, che intenda dare una contribuzione ad un privato nei casi consentiti dalla legge, uno specifico onere motivazionale, a comprova della legittimità dell'intervento, da cui emerga adeguatamente l'iter logico posto alla base dell'erogazione a sostegno dell'attività svolta dal destinatario del contributo. Al riguardo la motivazione riveste

un ruolo essenziale, dovendo risultare particolarmente pregnante nell'indicare con estrema puntualità le basi di fatto e le ragioni giuridico-contabili che hanno determinato impegni di spesa congrui e determinati in grado di garantire il mantenimento nel tempo degli equilibri economico-finanziari del bilancio e della gestione. Di particolare rilievo risulterà poi l'allegazione e la prova dei presupposti necessari per il raggiungimento delle finalità pubbliche che l'Amministrazione intende perseguire con il rilascio delle contribuzioni, nonché la verifica di corrispondenza fra valore degli interventi programmati ed effettiva utilità conseguita dalla comunità locale in termini di fruizione dei servizi ricevuti" (cfr. del. Sez. controllo Piemonte n. 40/2023/PAR cit. e i precedenti ivi menzionati).

In terzo luogo, comunque, la giurisprudenza ha posto in luce l'opportunità di *"redigere il relativo verbale di consistenza"* dell'impianto sportivo prima di provvedere all'affidamento, *"al fine di accertare l'effettiva consistenza dei beni, anche allo scopo della corretta determinazione del canone dovuto"* eventualmente (cfr. Sez. controllo Veneto, del. n. 716/2012/PAR cit.).

Va soggiunto che la futura convenzione *"dovrà poi contenere il regime quanto più dettagliato possibile delle rispettive obbligazioni, alla luce dei sopra citati principi di massima valorizzazione del bene e di trasparenza, prevedendo anche un obbligo di rendicontazione periodica"* (così ancora una volta del. Sez. controllo Veneto n. 716/2012/PAR cit.).

Ciò implica la necessità di un controllo periodico convenzionalmente stabilito, da parte dell'Ente, volto a verificare attentamente l'andamento della gestione dell'impianto in rapporto al contenuto del PEF e agli interessi pubblici sottesi all'affidamento.

Infine, va precisato che all'interno del delineato perimetro, l'ampiezza d'azione del Comune è tale da escludere che il parere reso dalla Corte sulla scorta delle sole affermazioni e prospettazioni formulate dall'Ente consenta, stante l'esimente prevista dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. 174/2016, di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere, rimanendo le ulteriori, future determinazioni a valle rigorosamente circoscritte alla sfera di discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024.

Il Relatore
(Francesco Testi)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
17 dicembre 2024
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)