



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi (relatore)
PRIMO REFERENDARIO: Tamara Lollis

Deliberazione del 15 maggio 2025

Richiesta di motivato avviso da parte del Comune di Cordenons sull'art.5 del d.lgs n. 38/2021 (Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi)

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

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

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

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

Visto l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento e l'integrazione delle norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia,) così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Viste la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti nonché le deliberazioni della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

Vista la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG 4/2025/INPR avente ad oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2025;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 4 del 2025 che dispone la composizione dei Collegi;

Dato atto che la Corte dei conti si è dotata di un servizio di invio e consultazione delle richieste di motivato avviso in materia di contabilità pubblica presentate ai sensi dell'art. 33 del DPR n. 902 del 1975, novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003 (denominato portale Centrale Pareri);

Vista la richiesta di motivato avviso pervenuta attraverso il portale Centrale Pareri in data 3 aprile 2025, formulata dal Comune di Cordenons sull'art.5 del d.lgs. n. 38/2021

(Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi);

Preso atto degli esiti dell'incontro istruttorio svolto con l'Amministrazione comunale il 29 aprile 2025, di cui al verbale prot. n. 964 del 30.04.2025;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 12 del 2025 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, l'istruttoria sulla richiesta di motivato avviso è stata affidata al Consigliere Daniele Bertuzzi che ne riferirà in Collegio in qualità di relatore;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 24 del 2025 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 15 maggio 2025;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio;

Premesso in fatto

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco del Comune di Cordenons ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso in merito all'art.5 del d.lgs. n. 38/2021 (Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi) chiedendo, in particolare, *“se la locuzione “gestione gratuita” sottenda all’assenza di un canone a carico del gestore o dell’intervento pubblico finalizzato a conseguire l’equilibrio economico-finanziario dell’operazione (di cui all’art. 177 c. 6 del D.lgs. n. 36/2023) o di entrambi gli elementi”*.

Il Sindaco, dopo aver ricostruito l'ambito di applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 38 del 2021 che, afferma, *non sembra presentare punti di particolare criticità*, evidenzia che *appare di più difficile interpretazione la locuzione “gestione gratuita”, richiamata nel secondo periodo dell’art. 5* e su questo, infatti, incentra la richiesta di parere.

Considerato in diritto

1. Preliminarmente all'esame del merito, il Collegio deve verificare la sussistenza dei presupposti che, per legge, perimetrano l'ambito della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

In particolare, vanno scrutinati i profili di ammissibilità soggettiva (inerente alla legittimità dell'organo richiedente) ed oggettiva, (inerente all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica) della richiesta di parere, alla luce di quanto previsto dalle disposizioni di cui all'art. 33, comma 4, del d.p.r. n. 902/1975, così come novellato dal d. lgs. n. 125 del 2003 e all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

2. Con riguardo al presupposto dell'ammissibilità soggettiva giova evidenziare che, nell'interpretare l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 la giurisprudenza contabile ha affermato la natura tassativa dell'elencazione degli Enti (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane) legittimati ad attivare la funzione consultiva (cfr. delibere 1/SEZAUT/2021/QMIG, 11/SEZAUT/2020/QMIG). Inoltre, secondo consolidato orientamento, nell'ambito della ricordata legittimità soggettiva esterna, la legittimazione interna a richiedere il parere è in capo agli organi muniti del relativo potere di rappresentanza legale dell'Ente (*ex plurimis*, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG cit.).

In ordine ai requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione ha adottato la deliberazione n. 19/Sez.Pl. dd. 12.10.2004, successivamente aggiornata con la deliberazione n. 27/Sez.Pl. dd. 11.2.2007, con la quale ha precisato che la funzione consultiva può essere esplicata nei confronti delle amministrazioni sulle quali la Sezione stessa esercita le funzioni di controllo. Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i suoi enti strumentali nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nel territorio regionale.

2.1 Sotto un profilo interno, sempre nell'ambito della sussistenza della legittimazione soggettiva, il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente avente il relativo potere di rappresentanza e, pertanto, in grado di agire in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere. Al riguardo, la Sezione Autonomie ha evidenziato come tale legittimazione deriva dalla ratio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti onde è corretto *"limitare l'ammissibilità delle richieste agli organi rappresentativi degli Enti ... anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente"*. Ne consegue l'ammissibilità soggettiva delle sole richieste provenienti dal vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'Ente (cfr. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

In modo coerente le succitate deliberazioni di questa Sezione prevedono che il soggetto competente a presentare richieste di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'ente istante.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di motivato avviso, pervenuta dal Sindaco del Comune di Cordenons, in qualità di legale rappresentante, è quindi ammissibile.

3. Relativamente al profilo di ammissibilità oggettiva, secondo la costante giurisprudenza contabile è necessaria, in primo luogo, l'inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica nel solco tracciato, in chiave nomofilattica, dagli indirizzi di orientamento generale della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni riunite di controllo (*ex plurimis* SSRRCO/54/2010/QMIG; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; 17/SEZAUT/2020/QMIG, 5/SEZAUT/2022/QMIG; 9/SEZAUT/2022/QMIG, 14/SEZAUT/2022/QMIG, 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Alla luce di tali indirizzi ermeneutici, la nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva *"assume un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

La funzione consultiva della Corte dei Conti, infatti, è circoscritta alla materia contabilità pubblica intesa come disciplina non limitata alla semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma che, comunque, non può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa così da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione Autonomie n. 5/2006). L'attività consultiva *"non costituisce un'attività consulenziale a carattere generale bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo, quale organo magistratuale, presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali in termini di collaborazione istituzionale"* (del. n. 152/2023/PAR Sez. di controllo per la Lombardia).

Sotto tale profilo giova ricordare quanto affermato in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie, che, nella deliberazione n. 3/2014/QMIG, ha evidenziato come una richiesta di parere sia da ritenere *"ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle"*

autonomie territoriali.”.

3.1 Con riferimento alla materia della contabilità pubblica la giurisprudenza contabile ha, altresì, affermato il principio secondo cui questioni estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi a essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 54/2010 cit).

La nozione di contabilità pubblica, anche se da intendersi in un’ottica dinamica, con riferimento alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo del. n. 54/2010).

Inoltre, *“l’ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé per sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa”* (del. n. 17/SEZAUTO/2020/QMIG e n. 5/SEZAUTO/2022/QMIG).

3.2 Consolidata giurisprudenza afferma, inoltre, che possano essere forniti pareri solo rispetto a questioni di carattere generale e astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici tali da implicare un’ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell’Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza dell’organo magistratuale, posto che, quando la richiesta di parere non sollecita l’interpretazione di norme di contabilità pubblica, si è al di là dai limiti oggettivi di competenza della funzione consultiva (del. n. 5/SEZAUTO/2022/QMIG cit.).

Invero, costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur potendo essere originata da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione istante, debba essere finalizzata a ottenere indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme e istituti riguardanti la contabilità pubblica, mentre non può essere diretta a ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale onde evitare che la Corte dei conti sia coinvolta nei *“processi decisionali degli enti,*

condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata a esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"(cfr. del. n. 5/SEZAUTO/2006 ed *ex plurimis* del. Sezione controllo per la Regione Siciliana n. 82/2024/PAR; del. Sezione controllo Lombardia n. 57/2024/PAR; del. Sezione controllo per il Trentino -Alto Adige/Südtirol sede di Bolzano n. 5/2024/PAR).

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie ricorda che *"la dimensione discrezionale delle scelte, non solo a livello legislativo, ma anche (...) a livello amministrativo, e l'autonomia organizzativa degli enti territoriali, costituiscono un diaframma che impedisce alla Sezioni regionali di controllo di intervenire in funzione consultiva"* (cfr. del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

3.3 Sono, poi, da ritenersi inammissibili quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti, spettanti ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o di consulenza in determinate materie, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari (cfr. SEZAUT 24/2019/QMIG). A questo proposito, la deliberazione 3/2014/QMIG della Sezione delle autonomie evidenzia che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini *"può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede"*.

3.4 Con riferimento ai profili di ammissibilità oggettiva si ricorda che la succitata deliberazione n. 27/Sez. Pl. dd. 5 ottobre 2007 di questa Sezione, ha precisato che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo controllo."* La medesima deliberazione ha individuato, quali ulteriori requisiti, l'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;

- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

4. Alla luce delle coordinate ermeneutiche esposte, si rileva, in primo luogo che, sebbene il quesito posto dal Comune di Cordenons non dia atto che in merito alla questione non è pendente né un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti, né un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine, l'assenza di dette pendenze è stata dichiarata dal Sindaco e dal Segretario del Comune di Cordenons in sede di incontro istruttorio.

Secondariamente, il quesito appare difficilmente riconducibile alla materia della contabilità pubblica come sopra delineata e circoscritta.

Se da un lato, il quesito sembra attenere alla gestione del patrimonio dell'Ente locale (impianto sportivo comunale) e, quindi, alla materia della contabilità pubblica, dall'altro appare volto a ottenere indicazioni in merito alle modalità con cui debba essere affidata a terzi la gestione di un impianto sportivo. Questa scelta riguarda il tema degli affidamenti di lavori/servizi e dei contratti pubblici e le scelte gestionali rispetto alle quali l'amministrazione potrebbe optare, che appartengono tipicamente al suo ambito di discrezionalità amministrativa.

In questo caso, la Sezione ritiene che si tratti di materia estranea allo specifico ambito della contabilità pubblica, come sopra perimetrata e che attenga a scelte relative alle procedure di affidamento della gestione che, pur avendo potenzialmente riflessi sulla finanza pubblica, non si correlano in maniera diretta alla nozione, pur dinamica della contabilità pubblica.

Nella situazione in esame non si rinvencono quei caratteri, se non di esclusività, di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore.

In materia di contrattualistica pubblica copiosa è la produzione di altri soggetti come il Consiglio di Stato e l'ANAC che, nel contesto ordinamentale, hanno competenza

specifica nella materia. E' proprio nell'ambito degli interventi di tali soggetti che l'Ente può trovare risposte ai dubbi sulla portata significativa della gratuità, intesa come assenza di concorso.

Coerentemente con quanto già affermato dalle deliberazioni sopra richiamate, l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali. (cfr. SEZAUT 3/2014/QMIG).

In conclusione, quindi, la richiesta di parere deve ritenersi inammissibile, e ciò preclude l'esame nel merito della relativa questione.

P.Q.M

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia delibera l'inammissibilità della richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Cordenons, per i motivi e nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione al Comune di Cordenons; di pubblicare la presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e di curare gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito *web* regionale.

Così deciso, in Trieste, nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2025.

il Relatore

Daniele Bertuzzi

il Presidente

Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data **15 maggio 2025**

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian