

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Parere n. 7 /2010

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Mario G.C. Sancetta	
Consigliere	Dr. Raffaele Del Grosso	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	relatore
Consigliere	Dr. Corradino Corrado	
Consigliere	Dr. Francesco Uccello	
Primo Referendario	Dr.ssa Laura Cafasso	

ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza del 25 febbraio 2010

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 della Sezione delle autonomie, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 016355 del 15.7.2009, con la quale il Sindaco del Comune di Piano di Sorrento (NA) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131

Vista l'ordinanza presidenziale n° 5 /2010 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Tommaso Viciglione;

FATTO

Con la nota sopra indicata, il Sindaco del Comune di Piano di Sorrento (Na) ha sottoposto a questa Sezione una richiesta di parere in ordine alla sussistenza o meno, per l'Ente locale, della facoltà di erogare gratuitamente ed in maniera generalizzata servizi a domanda individuale di cui al D.M. 31 dicembre 1983, come modificato dall'art. 2 del D.M. 1.7.2002.

In particolare, premette il Sindaco che *"Il D. L. 28 febbraio 1983 n. 55, come convertito dalla legge 26 aprile 1983 n. 131 all'art. 6 prevede testualmente: << 1) ...i Comuni...sono tenuti a definire, non oltre la data della deliberazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale...che viene finanziata da tariffe o contribuzioni ed entrate specificamente destinate.>>*

Il comma 7 del citato art. prevede espressamente che restano ferme le eccezioni stabilite con l'art. 3 del D. L. 22 dicembre 1981 n. 786 convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982 n. 51, segnatamente i servizi gratuiti per legge, i servizi finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicaps, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, di diritti o di prezzi amministrati ed i servizi di trasporto scolastico.

Il D. Lgs. n. 504 del 30/12/1992, recante misure di riordino della finanza pubblica, all'art. 45 prevede che solo gli enti strutturalmente deficitari debbano garantire un tasso di copertura minima dei servizi a domanda individuale pari al 36%, lasciando intendere, a contrario, che gli enti che non versino in condizioni di deficitarietà strutturale possano derogare a tale limite percentuale".

Il predetto Sindaco deduce, altresì, che *"L'obbligo di copertura del costo complessivo non si riferisce ai singoli servizi, bensì al loro insieme, così permettendo all'Ente una certa discrezionalità riguardo alle misure da adottate, come chiarito anche dal TAR Lazio sez. II n. 1333 del 27 settembre 1984".*

Tanto premesso il Sindaco, *"precisato, che questo Ente non versa nelle condizioni di deficitarietà di cui al citato D. Lgs. 504/1992", chiede a questa Sezione "di esprimere parere in ordine al seguente quesito : può questo Comune erogare, a titolo gratuito, senza alcuna percentuale minima di copertura, il servizio di mensa scolastica ed il servizio di corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport, codificati nell'ambito dei servizi a domanda individuale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6 del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983 n. 131, in favore di tutti gli utenti che ne facciano richiesta?".*

DIRITTO

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "...di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali...".

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto *Consiglio delle Autonomie Locali*, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie – dal Sindaco, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

Sotto il profilo oggettivo, avuto riguardo all'attinenza del richiesto parere allo specifico ambito istituzionale commesso alla funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo, non sussiste alcun dubbio che esso rientri nella materia della contabilità pubblica e che, di conseguenza, la sottesa richiesta debba ritenersi ammissibile – ai sensi del surrichiamato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 – atteso che essa riguarda l'interpretazione di norme che presiedono alla corretta gestione amministrativa e finanziaria degli Enti pubblici, anche ai fini della tutela degli equilibri economico-finanziari della gestione medesima.

Nel merito, non v'è chi non veda come la soluzione del quesito posto alla Sezione sia già insita nei riferimenti normativi citati nella stessa richiesta di parere in esame.

E, invero, l'art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131, concernente provvedimenti per la finanza locale per il triennio 1983-85, così recita :

"1. Le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane **sono tenuti a definire, non oltre la data della deliberazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale** - e comunque per gli asili nido, per i bagni pubblici, per i mercati, per gli impianti sportivi, per il servizio trasporti funebri, per le colonie e i soggiorni, per i teatri e per i parcheggi comunali - **che viene finanziata da tariffe o contribuzioni** ed entrate specificamente destinate (37).

2. Con lo stesso atto vengono determinate le tariffe e le contribuzioni.

3. Il Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, sentite l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, l'Unione delle province d'Italia e l'Unione nazionale comuni comunità enti montani, **è autorizzato ad emanare entro il 31 dicembre 1983 un decreto che individui esattamente la categoria dei servizi pubblici a domanda individuale.**

4. L'individuazione dei costi di ciascun servizio viene fatta con riferimento alle previsioni dell'anno 1983, includendo tutte le spese per il personale comunque adibito anche ad orario parziale, compresi gli oneri riflessi, e per l'acquisto di beni e servizi, comprese le manutenzioni ordinarie.

5. I costi comuni a più servizi vengono imputati ai singoli servizi sulla base di percentuali stabilite con la deliberazione di cui al precedente primo comma.

5.1. Il costo complessivo dei servizi pubblici a domanda individuale deve essere coperto in misura non inferiore al 22 per cento nel 1983, al 27 per cento nel 1984 e al 30 per cento nel 1985. Per i comuni terremotati dichiarati disastri o gravemente danneggiati le predette percentuali possono essere ridotte fino alla metà.

L'individuazione dei costi di ciascun anno è fatta con riferimento alle previsioni di bilancio dell'anno relativo (38).

6. I comitati provinciali prezzi, nell'adozione dei provvedimenti di loro competenza relativi alle tariffe dei posteggi sui mercati, si adegueranno alle disposizioni del presente articolo.

7. Restano ferme le eccezioni stabilite con l'art. 3, D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, nella L. 26 febbraio 1982, n. 51 (39)".

Inoltre, tale ultima norma prevede che :

"Per i servizi pubblici a domanda individuale, le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane **sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti**, anche a carattere non generalizzato.

In attesa di un'organica disciplina della materia, gli enti, con la deliberazione del bilancio ed in ogni caso non oltre il 31 marzo 1982, **procedono alla revisione generale delle tariffe e dei contributi vigenti ed alla loro istituzione per i servizi erogati a titolo gratuito o di nuova istituzione.**

Per i servizi per i quali viene già corrisposta una contribuzione, i proventi relativi, da prevedere nel bilancio, nel loro complesso, **debbono essere incrementati di una aliquota non inferiore al venti per cento.**

Per i servizi già erogati a titolo gratuito e per quelli di nuova istituzione, i proventi relativi, da prevedere nel bilancio, nel loro rispettivo complesso, **debbono essere non inferiori al venti per cento delle entrate della categoria prima del titolo terzo - entrate extra tributarie - del bilancio, escluse quelle derivanti dai servizi di carattere produttivo.**

Per i comuni del Mezzogiorno e per quelli interamente montani con popolazione al di sotto dei cinquemila abitanti le predette aliquote percentuali sono ridotte al sedici per cento.

Nel certificato finanziario di cui all'articolo 6 sono evidenziate notizie sui costi dei servizi e sui relativi proventi.

Fanno eccezione i servizi gratuiti per legge, i servizi finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicaps, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corrispondenza di tasse, di diritti o di prezzi amministrati ed i servizi di trasporto pubblico (5)".

Dall'esame della normativa surriportata emerge chiaramente la volontà del Legislatore di limitare la gratuità della prestazione dei servizi a domanda individuale a quelle sole tipologie tassativamente previste dalla legge; ché, anzi, le norme in questione prevedono espressamente l'obbligo, per gli Enti pubblici erogatori, di stabilire tariffe e contribuzioni anche a copertura di servizi erogati, in precedenza, a titolo gratuito, non esonerandone neppure "...**i comuni terremotati dichiarati disastri o gravemente danneggiati...**" in ordine ai quali le percen-

tuali minime di copertura (fissate come sopra dalle norme de quibus) " **possono essere ridotte**", al massimo, " **fino alla metà**".

Alla luce delle suesposte considerazioni, è ben evidente che la previsione della percentuale minima di copertura del 36%, introdotta dal DLGS n, 504/1992, con riferimento agli Enti in condizione di deficitarietà strutturale, debba essere interpretata non come abrogativa – in assenza, peraltro, di una specifica disposizione in tal senso – nei confronti degli altri Enti, dei vincoli e delle prescrizioni contenuti nelle norme surriportate, bensì – per ovvie esigenze di sana gestione e di normale prudenza nell'erogazione delle spese pubbliche da parte di soggetti pubblici già pesantemente deficitari - come istitutiva di una più alta soglia minima di copertura dei servizi a domanda individuale erogati dagli Enti versanti in condizione di deficitarietà strutturale.

Insomma, pur essendo riconosciuta agli Enti locali erogatori la facoltà di modulare, all'interno della macro categoria in esame, la misura della copertura (a mezzo di tariffe e contribuzioni) dei singoli servizi a domanda individuale (in rapporto ad esigenze ed a situazioni specifiche), non è dato ai medesimi procedere alla generalizzata erogazione gratuita (cui va assimilata l'ipotesi della previsione di tariffe o contribuzioni di importo talmente irrisorio da dover essere considerate *nummo uno*) di alcuno dei servizi in questione, fatte salve le tipologie di esenzione espressamente previste dalla legge.

Le considerazioni sopra formulate risultano ampiamente confermate e corroborate dalle statuizioni contenute nel D.M. 31 dicembre 1983 ("*Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale*"), il quale, fra l'altro, esclude espressamente, dalla categoria dei servizi a domanda individuale, quelle attività che "*siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale*", provvedendo all'individuazione e, quindi, alla declaratoria specifica delle singole tipologie di attività qualificabili come servizi a domanda individuale, in modo da doversi inferire l'esclusione dell'erogabilità, in forma gratuita, di quelle menzionate nell'apposito elenco (anche se va precisato che, l'art. 5, c. 1 della L. 23-12-1992 n. 498 prevede che "*A modificazione di quanto previsto nell'articolo 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, le spese per gli asili nido sono escluse per il 50 per cento dal calcolo della percentuale di copertura dei servizi pubblici a domanda individuale*"), nel quale, peraltro, figurano anche le "*mense, comprese quelle ad uso scolastico*", nonché i "*corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge*", cui fa sostanziale riferimento la richiesta di parere in esame.

E, invero, il DM de quo, così recita :

"Visto il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131, concernente provvedimenti per la finanza locale per il triennio 1983-85; Visto l'art. 6, terzo comma, del predetto decreto-legge col quale il Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, sentite l'Associazione nazionale dei comuni italiani, l'Unione delle province d'Italia, l'Unione nazionale comuni e comunità enti montani, è autorizzato ad emanare, entro il 31 dicembre 1983, un decreto che individui esattamente le cate-

gorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, per i quali gli enti locali sono tenuti a chiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato;

Considerato che ai sensi del primo comma dello stesso art. 6 sono comunque compresi fra i servizi a domanda individuale gli asili nido, i bagni pubblici, i mercati, gli impianti sportivi, i trasporti funebri, le colonie ed i soggiorni, i teatri ed i parcheggi comunali;

Ritenuto che ai sensi del combinato disposto dell'ultimo comma del medesimo art. 6 e dell'art. 3 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, sono invece esclusi dalla disciplina ivi prevista i servizi gratuiti per legge statale o regionale, quelli finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicaps, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati ed i servizi di trasporto pubblico;

Ritenuto altresì che per servizi pubblici a domanda individuale devono intendersi tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengano utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale;

Ritenuto che non possono essere considerati servizi pubblici a domanda individuale quelli a carattere produttivo, per i quali il regime delle tariffe e dei prezzi esula dalla disciplina del menzionato art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55;

Sentite le associazioni di cui al secondo comma del presente decreto;

Decreta:

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131, le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale sono le seguenti:

1) alberghi, esclusi i dormitori pubblici; case di riposo e di ricovero;

2) alberghi diurni e bagni pubblici;

3) asili nido;

4) convitti, campeggi, case per vacanze, ostelli;

5) colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali;

6) corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge;

7) giardini zoologici e botanici;

8) impianti sportivi: piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili;

9) mattatoi pubblici;

10) mense, comprese quelle ad uso scolastico;

11) mercati e fiere attrezzati;

12) parcheggi custoditi e parchimetri;

13) pesa pubblica;

14) servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili;

15) spurgo di pozzi neri;

16) teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli;

17) trasporti di carni macellate;

18) trasporti funebri, pompe funebri e illuminazioni votive (2);

19) uso di locali adibiti stabilmente ed esclusivamente a riunioni non istituzionali: auditorium, palazzi dei congressi e simili".

infine, non può essere sottaciuto il rilievo che, contro la tesi dell'indiscriminata elargizione gratuita dei servizi pubblici di quibus, militano anche considerazioni riferibili alla necessità del rispetto di un principio di elementare prudenza e di razionalità nell'erogazione delle spese pubbliche, ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

P.Q.M.

nelle valutazioni e considerazioni esposte in parte motiva è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 25 febbraio 2010.

IL RELATORE

f.to Cons. Tommaso Viciglione

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Sez. Mario G.C. Sancetta

Depositato in Segreteria in data 25 febbraio 2010

Per Il Dirigente del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi