



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 30/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 marzo 2018, composta dai Magistrati:

Dott.ssa Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott. Massimo VALERO	Consigliere
Dott. Mario ALI'	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **MARANO TICINO (NO)** formulata con nota datata 27.02.2018 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 28.02.2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Dott. Luigi GILI;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 28.02.2018 il Sindaco del Comune di Marano Ticino (NO), dopo aver riferito che "...negli ultimi anni la carenza di bambini nati e residenti nel territorio mette a rischio l'offerta di alcuni servizi...quali l'esistenza ed il mantenimento di classi della scuola primaria" – che prevede un numero minimo di quindici unità iscritte – ha segnalato che "l'Amministrazione Comunale, al fine di soddisfare le condizioni minime per il mantenimento di tali servizi, ha attivato attività complementari, quali la mensa scolastica, il doposcuola, l'estate ragazzi, che invogliano la partecipazione anche di bambini non residenti nel Comune".

Al riguardo, in relazione alle sopradescritte attività, viene precisato che "...l'Amministrazione sostiene il costo dei vari servizi con un modesto contributo in modo che non tutto l'onere vada a carico del fruitore del servizio".

Sulla base di tali premesse, il detto Comune formula i seguenti quesiti:

" se l'Ente possa erogare anche a bambini non residenti gli stessi servizi dei residenti ed alle stesse condizioni economiche, così da consentire anche ai non residenti di beneficiare del contributo comunale";

"se a tal fine occorra una delibera di indirizzo della Giunta Municipale finalizzata a scongiurare il rischio di danni all'Erario".

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

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.

Infatti, occorre rammentare 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.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Casale Monferrato (AL) è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato; la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

In relazione all'ammissibilità oggettiva occorre verificare se la richiesta attenga alla materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della legge sopra citata o, meglio, se sussista il requisito oggettivo dell'appartenenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica".

In tal senso, infatti, la norma – in combinato disposto con il precedente comma 7 che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali o regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni - intende fare riferimento alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (cfr. al riguardo Sez. Autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché delibera 17 febbraio 2006, n. 5).

Al riguardo osserva il Collegio come simile requisito non possa negarsi alle problematiche – come quella in esame – connesse al regime tariffario dei servizi pubblici a domanda individuale, sia per l'aspetto economico della copertura dei costi, sia per il profilo finanziario dei riflessi sul bilancio, in quanto la disciplina di entrambi gli aspetti inerisce all' "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore", ricomprendendo in particolare "l'acquisizione delle entrate"(Sez. Autonomia, delib. 5/2006).

La richiesta è, pertanto, da considerarsi ammissibile, fatta eccezione per quella parte del quesito che fa riferimento alla configurazione di "danni erariali" e ciò in quanto la valutazione della questione sotto tale profilo - a parte l'oggettiva difficoltà di esprimere

giudizi su potenzialità lesive di comportamenti amministrativi enunciati in via ipotetica - esorbita dai limiti funzionali della competenza consultiva, rientrando nella sfera delle attribuzioni proprie della Procura regionale della Corte.

MERITO

Venendo al merito, posto che il Comune di Marano Ticino intende sostanzialmente conoscere il parere della Sezione sulla possibilità da parte dell'amministrazione comunale di estendere anche a bambini non residenti gli stessi servizi erogati in tema di scuola primaria ai bimbi residenti, rammenta la Sezione che, in linea generale, gli Enti locali rivolgono la propria attività nei confronti della propria popolazione e del proprio territorio. In tal senso, recitano le disposizioni di cui al Decreto Leg.vo n. 267 del 18 agosto 2000, secondo cui:

- "Il Comune è l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" (art. 3, comma 2);
- "Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona ed alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze" (art. 13, comma 1).

Premesso, altresì, che i servizi, cui si riferisce l'odierno quesito, rientrano nella categoria dei servizi pubblici a domanda individuale, in presenza dei quali l'ente erogatore è tenuto a richiedere la contribuzione dell'utenza (v., art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, nonché decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983), frutto di una scelta di ampia discrezionalità, riservata per legge all'amministrazione comunale, la quale deve esercitarla nel rispetto dei principi di equilibrio economico-finanziario di gestione del servizio e di pareggio di bilancio, la legge regionale del Piemonte n. 28 del 28 dicembre 2007, con riferimento in particolare al servizio di refezione scolastica, prevede "L'organizzazione del servizio mensa è di competenza dei Comuni ove ha sede la scuola, salvo che intervengano accordi diversi fra i Comuni interessati" (v., art. 31, punto 3, della legge n. 28/2007, cit.).

Tutto ciò precisato, posto che il quesito all'esame pone l'accento, nell'eventualità dell'estensione dei servizi extrascolastici erogandi anche ai bambini non residenti nel territorio comunale, sia sul contributo da porre a carico dei fruitori dei servizi sia sulla quota di contribuzione che residuerebbe sull'ente erogatore, ad avviso del Collegio, il quesito, come sopra sintetizzato, va esaminato e risolto alla luce della considerazione secondo la quale l'azione comunale, diretta, si ripete, all'esito di una valutazione discrezionale, all'estensione dei servizi extrascolastici a favore di non residenti con l'accollo, sia pur parziale a carico dell'Ente, dei corrispondenti oneri, appare sostenibile allorchè venga corroborata dalla configurabilità di un superiore interesse pubblico, nella

specie, identificabile nel mantenimento degli stessi servizi di istruzione primaria per la comunità, e, di conseguenza, dall'esistenza di un'utilità, la quale, anche se in via indiretta, produca un concreto vantaggio nei confronti della collettività territoriale, la quale, al contrario, potrebbe essere penalizzata fino al punto estremo di non poter beneficiare dei servizi stessi.

Milita in tal senso non soltanto la circostanza per la quale l'Ente interessato, una volta valutata la convenienza complessiva per il territorio e per la comunità amministrata, dispone di un'ampia autonomia nella determinazione delle concrete modalità gestionali, ma anche il fatto oggettivo dell'inesistenza, allo stato, di un divieto normativo esplicito, nei confronti degli Enti locali, quanto alla destinazione di una parte delle risorse comunali in funzione della sostenibilità di servizi, quali quelli in discorso, a vantaggio dei non residenti.

Al detto fine, ad avviso della Sezione, utile strumento per la disciplina dell'erogazione dei servizi in questione può ravvisarsi nell'adozione, ad opera dell'Ente locale, di uno specifico regolamento, attraverso il quale definire le modalità di gestione anche a mezzo del convenzionamento ai sensi dell'art. 30 del TUEL 267/2000.

Infatti, ad avviso della Sezione, per quanto non certamente vincolante, sarebbe indubbiamente quantomeno opportuno, alla luce del principio generale secondo cui i costi sono a carico del soggetto erogante il servizio ma con la doverosa partecipazione dei Comuni interessati, che l'Ente si attivasse con i Comuni di residenza in funzione della stipula di apposite convenzioni.

In tal modo e con detta forma, al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali interessati possono stipulare tra loro apposite convenzioni, vale a dire, negozi giuridici che prevedono fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Le predette forme associative appaiono, infatti, compatibili con la previsione di pattuizioni necessarie per garantire le diverse posizioni e condizioni di partecipazione alla gestione del servizio scolastico da parte degli Enti associati, ivi compresa la possibilità di introduzione di opportune differenziazioni nel riparto della spesa e del costo dei servizi offerti e resi a fine perequativo.

Orientato nel senso suesposto risulta il parere reso con deliberazione n. 103/2008 dalla Corte dei Conti Sezione di Controllo per la Lombardia, secondo cui: "...nel campo scolastico sono attribuite ai Comuni le competenze riguardanti la costruzione e la gestione delle strutture relative alle scuole materne, elementari e medie e che comprendono le spese varie d'ufficio, le utenze per elettricità, telefono, acqua, gas, le manutenzioni, il riscaldamento, ecc.

Si richiamano in proposito le norme sull'edilizia scolastica di cui alla legge 11 gennaio 1996 n. 23 (art. 3, comma 1, lettera a e comma 2) nonché i Decr. Leg. vi 112/98 e 59/04 riguardanti la scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione, oltre alle norme emanate

dalla Regione Lombardia nell'esercizio della potestà concorrente in materia di istruzione

...

Il quesito va quindi inquadrato nella più ampia dimensione della gestione unitaria dell'Istituto che deve consentire attraverso l'unificazione delle varie strutture scolastiche un servizio più adeguato alle esigenze della comunità e, con il beneficio di economie di scala, la riduzione dei costi che devono essere sostenuti da tutti gli enti pubblici coinvolti.

A parere della Sezione è necessario, che, ove non sia già esistente, i tre comuni debbano stipulare una convenzione che, secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, garantisca un'equilibrata gestione dei servizi tra i diversi utenti, prevedendo le modalità di distribuzione degli oneri".

Simile possibilità – di esercizio in forma associata dei servizi di cui al quesito in scrutinio – risulta avallata anche dal parere reso nella deliberazione n. 4/2007 della Corte dei Conti Sezione di Controllo per la Liguria, la quale, in ordine alla problematica del concorso al costo dei servizi di assistenza scolastica, attribuisce ai "Comuni di determinare le relative quote di partecipazione alla spesa sulla base degli indirizzi regionali".

Tutto ciò premesso la Sezione

DELIBERA

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco ed al Segretario Generale del Comune di Marano Ticino, ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2018.

Il Magistrato Relatore

F.to (Dott. Luigi GILI)

Il Presidente

F.to (dott.ssa Maria Teresa POLITO)

Depositata in Segreteria in data 23/03/2018

Il Direttore di Segreteria

F.to Nicola MENDOZZA