



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

**nell'adunanza del 5 giugno 2008**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 8 aprile 2008, prot.4803 con la quale il Sindaco del Comune di Capriate San Gervaso (Bg) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza n. 31 del 20 maggio 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio;

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio ha chiesto il parere della Sezione sull'ammissibilità dell'erogazione di una somma ad una Fondazione che attualmente gestisce, in convenzione, una scuola d'infanzia sul proprio territorio, a fronte di una richiesta di contributo per la ristrutturazione dell'istituto (pari al 10% della spesa complessiva da sostenere per l'intervento).

In particolare, il Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio chiede se la possibilità di ottenere contributi regionali da parte della scuola sia ostativa alla concessione di un contributo comunale e se a motivo della concessione di contributo siano invocabili il principio di sussidiarietà, l'interesse pubblico allo svolgimento dell'attività ed il conseguente contenimento delle rette scolastiche.

### **IN VIA PRELIMINARE**

La richiesta di parere in esame è formulata ai sensi dell'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*". Tale funzione consultiva è compresa nell'ampio quadro di competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere da parte dei Comuni, si richiamano le indicazioni in merito della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ed il fatto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, come nel caso della Regione Lombardia, non costituisce elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta (in tal senso si è già espressa questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004).

Pertanto, sotto il profilo della legittimazione soggettiva, la richiesta in oggetto, proveniente dal Sindaco del comune di Capriate San Gervaso, organo rappresentativo dell'Ente (art. 50, comma 2 TUEL), deve essere presa in esame.

Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, si osserva che la richiesta di parere:

- non risulta, allo stato degli atti sottoposti alla Sezione dal soggetto richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- risulta avere "*carattere generale*", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al Comune richiedente;
- risulta rientrare nella materia della contabilità pubblica, poiché, avendo ad oggetto la possibilità di attribuzione di contributi da parte dei comuni, attiene alle modalità che l'Ente deve seguire per il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Anche per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di Capriate San Gervaso è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **NEL MERITO**

Passando all'esame del merito della richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Capriate San Gervaso, occorre premettere che la scelta se procedere o meno all'erogazione del contributo richiesto dalla Fondazione, così come ogni altra scelta attinente l'amministrazione dell'ente, spetta alla discrezionalità degli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale.

Il primo aspetto della questione sottoposta alla Sezione attiene in generale all'ammissibilità o meno di attribuzioni patrimoniali da parte dei Comuni a soggetti terzi che operano sul proprio ambito territoriale, al fine di consentire lo svolgimento di un'attività di rilevante interesse per la comunità amministrata, tale da connotare la natura del servizio reso come "*oggettivamente pubblica*".

Questa Sezione si è pronunciata in più occasioni sulla possibilità per i Comuni di erogare contributi ad enti terzi operanti sul territorio comunale (Deliberazioni n.1/pareri/2005, n.8/pareri/2005, n.9/pareri/2006, n.10/pareri/2006, n.18/pareri/2006, n.26/pareri/2007, n.35/pareri/2007, n.59/pareri/2007).

La Sezione ha elaborato, in proposito, il principio generale per cui se l'azione è intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti

nelle finalità perseguite dal Comune, l'erogazione di un finanziamento (solo apparentemente "a fondo perso") non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/2006).

Quanto alla qualificazione soggettiva del percettore del contributo comunale, come già richiamato da questa Sezione, la natura pubblica o privata del soggetto che riceve l'attribuzione patrimoniale è indifferente se il criterio di orientamento è quello della necessità che l'attribuzione avvenga allo scopo di perseguire i fini dell'ente pubblico, posto che la stessa amministrazione pubblica opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di ciascun ente), soggetti aventi natura privata e che nella stessa attività amministrativa la legge di disciplina del procedimento amministrativo (L. n.241/90, come modificata dalla L. n.15/2005), prevede che l'amministrazione agisca con gli strumenti del diritto privato ogniqualvolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico.

Date le suesposte premesse in ordine all'oggetto dell'attività per cui è richiesto il finanziamento ed in ordine al soggetto richiedente il contributo, può ritenersi che, in linea generale, i Comuni possano concludere convenzioni con gli enti, anche di diritto privato, che gestiscono scuole dell'infanzia sul loro territorio e possano accollarsi anche l'onere di erogare contributi destinati ad agevolare il funzionamento delle ordinarie attività della scuola, come si evince, tra l'altro, dall'esplicito riconoscimento da parte della normativa contabile relativa agli enti territoriali che prevede all'interno del bilancio un'apposita Funzione (la IV) (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 18/pareri/2006).

Come richiamato nella stessa richiesta di parere dal Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio, l'intervento finanziario a favore del funzionamento delle scuole materne autonome è oggetto di disciplina legislativa regionale, che, occorre rilevare, è stata oggetto di recente novellazione.

L'art. 14, co. 2 della legge regionale della Lombardia 12 luglio 1974, n. 40 richiamato dall'art. 3 della legge regionale 6 giugno 1980, n. 70, prevede l'erogazione di contributi regionali in conto capitale sia ai Comuni che agli altri enti che gestiscono scuole dell'infanzia.

La legge regionale lombarda 11 febbraio 1999, n. 8 (*Interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome*) ha poi

espressamente qualificato l'intervento finanziario regionale ivi previsto come *"distinto ed integrativo rispetto a quello comunale"* (art. 1, co. 3)".

La legge regionale della Lombardia 6-8-2007 n. 19 *"Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia"* ha poi sostituito l'intera disciplina di settore, abrogando le richiamate disposizioni legislative regionali (l'abrogazione è prevista dall'art. 32, comma 2-ter, lettera a, recentemente aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera d, L.R. 31 marzo 2008, n. 6) con la decorrenza ivi indicata.

L'art.5, co.1, lettera b-bis della L.R. 19/2007, nel definire il ruolo della Regione nel sistema educativo, prevede che spetta alla stessa la programmazione degli interventi a sostegno del funzionamento delle scuole dell'infanzia autonome e l'assegnazione dei relativi contributi. Il successivo art.6, nel definire il ruolo delle province e dei comuni in materia (comma 1), non prevede espressamente l'intervento finanziario di tali enti a favore delle scuole, ma il comma 2 dello stesso articolo stabilisce che *"la Giunta regionale, con specifici atti anche negoziali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, semplificazione, trasparenza e responsabilità, acquisito il parere degli organismi di concertazione di cui agli articoli 7 e 8 della L.R. n. 22/2006, attribuisce agli enti territoriali ulteriori ambiti di intervento, al fine di rispondere in modo adeguato e coerente ai bisogni di istruzione e formazione nei rispettivi territori"*

Di seguito, l'art. 7-bis disciplina la programmazione degli interventi di edilizia scolastica, che deve tenere conto delle richieste presentate da province, comuni e altri soggetti pubblici e privati gestori di strutture del sistema educativo e l'art. 7-ter (*Programmazione degli interventi a sostegno delle scuole dell'infanzia autonome*) dispone che *"La Regione, in conformità agli indirizzi del Consiglio regionale, riconoscendo la funzione sociale delle scuole dell'infanzia non statali e non comunali, senza fini di lucro, ne sostiene l'attività mediante un proprio intervento finanziario integrativo rispetto a quello comunale e a qualsiasi altra forma di contribuzione prevista dalla normativa statale, regionale o da convenzione, al fine di contenere le rette a carico delle famiglie"*.

Dal combinato disposto dell'articolato testé riportato può desumersi che non è esclusa la possibilità di un intervento finanziario diretto da parte dei Comuni e che l'eventuale contributo concesso dall'ente locale è semmai da inserire nel complessivo disegno regionale a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome.

Tenendo conto che nell'attuale assetto istituzionale l'ambito d'intervento amministrativo vede superato il tradizionale criterio di suddivisione per competenze e deve ora dare necessaria attuazione al principio di sussidiarietà, che ha trovato esplicito riconoscimento nel nuovo testo dell'art. 118 della

Costituzione, deve ritenersi che *"al Comune non può non essere riconosciuta la possibilità, in assenza di uno specifico divieto, di contribuire finanziariamente, in via ordinaria o con contribuzione in conto capitale, per far sì che le scuole dell'infanzia operanti sul suo territorio possano espletare la loro attività"* (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 27 settembre 2007, n. 35/pareri/2007).

Come è stato già messo in luce recentemente da questa Sezione spetterà quindi al Comune valutare quali siano le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le *"politiche"* necessarie per soddisfarle (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 23 aprile 2008 n. 23/pareri/2007), ben potendosi ricomprendere, tra le azioni discrezionalmente intraprese in tal senso, anche la concessione di contributi a soggetti privati.

Sulla scorta di tali considerazioni e ribadendo le conclusioni cui era già pervenuta questa Sezione con il parere da ultimo citato, si ritiene che il Comune, nell'ambito dei suoi poteri e delle sue risorse, abbia la facoltà di concedere contributi per la ristrutturazione di scuole dell'infanzia che, operando in territorio comunale, forniscano un indispensabile servizio di interesse pubblico. Laddove l'ente locale ritenga di utilizzare tale strumento per il raggiungimento dell'utilità pubblica, secondo il richiamato principio di sussidiarietà, non può considerarsi ostativa a tale concessione la concomitante possibilità di ottenere un contributo regionale.

Resta fermo che l'entità complessiva dei contributi dovrà essere contenuta entro gli importi effettivamente spesi dalla scuola, e per essa dalla Fondazione, in relazione all'intervento di ristrutturazione, non potendo quest'ultima ricevere contribuzioni di enti diversi in misura maggiore della spesa sostenuta.

In appositi atti deliberativi dell'Ente e nelle convenzioni stipulate con il beneficiario dovrà risultare l'avvenuta valutazione delle ridette finalità pubbliche del contributo, con particolare riferimento allo svolgimento di attività di preminente interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune, non trovando, in caso contrario, l'attribuzione alcuna giustificazione.

Particolare cautela dovrà essere posta nella verifica della corrispondenza dell'entità del contributo all'effettiva utilità conseguita dalla comunità locale con la fruizione del servizio prestato in convenzione dalla Fondazione. Questo aspetto dovrà trovare adeguata rappresentazione economica nella convenzione tra il Comune e la struttura scolastica privata anche (in relazione alla finalità di contenimento delle rette evidenziata nella richiesta di parere) con un'adeguata dimostrazione della positiva incidenza sull'entità delle rette concordate.

Altrettante cautele dovranno essere adottate dal Comune relativamente al corretto utilizzo dei fondi pubblici, dovendosi prevedere convenzionalmente adeguate rendicontazioni circa le spese sostenute per l'intervento sulla struttura

in cui si svolge il servizio educativo, al fine di permettere il controllo da parte dell'Ente locale sull'effettiva destinazione della spesa al fine pubblico per cui è sostenuta.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 10 giugno 2008  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)