



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dot. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 16 ottobre 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 10940/7/2 del 09 settembre 2008, con il quale il Sindaco del Comune di Rovellasca (Co) ha chiesto il parere di questa Sezione regionale in ordine all'ammissibilità dell'erogazione di un contributo straordinario in conto capitale ad una scuola materna privata allo scopo di concorrere alla copertura parziale dei costi di costruzione – ristrutturazione dell'edificio;

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 nell'art 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza n. 74/pareri/2008 del 01 ottobre 2008, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere del Sindaco del Comune di Rovellasca;

Udito il relatore, consigliere Antonio Caruso;

PREMESSO

Con nota n. 10940/7/2 del 09 settembre 2008, il Sindaco del Comune di Rovellasca (Co) ha chiesto, ai sensi dell'art. 7, comma ottavo della legge 131/2003, il parere di questa Sezione regionale in ordine all'ammissibilità dell'erogazione di un contributo straordinario in conto capitale ad una scuola materna privata allo scopo di concorrere alla copertura parziale dei costi di costruzione – ristrutturazione dell'edificio.

Nella stessa nota il Sindaco fa presente che, la scuola materna è gestita per il tramite di una fondazione, nel cui consiglio di amministrazione vi è la rappresentanza di due amministratori comunali.

CONSIDERATO

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 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, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha avuto modo di precisare che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale". Sotto questo profilo la richiesta in parola deve essere accolta.

La Sezione, con la delibera richiamata sopra, ha precisato, inoltre, che:

- a. la richiesta dei Comuni deve essere sottoscritta dal Sindaco poiché esclusivamente i rappresentanti degli enti possono ritenersi abilitati a promuovere l'attività consultiva della Corte, quali massimi responsabili dell'amministrazione;
- b. le richieste devono evitare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte;
- c. non potranno essere richiesti pareri su questioni che non abbiano carattere generale;
- d. non potranno altresì essere richiesti pareri riguardanti giudizi civili, amministrativi o penali in corso.

Occorre verificare, quindi, se la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Albano S. Alessandro risponda a detti requisiti.

In relazione al primo di essi, la richiesta è ammissibile poiché risulta sottoscritta dal Sindaco.

Quanto al secondo requisito, vale a dire che la domanda non interferisca con le altre funzioni svolte dalla Corte dei conti, non può che rilevarsi che in base ai

documenti allegati dal richiedente non risultano esservi, allo stato, commistioni con le altre funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e, pertanto, anche sotto questo profilo la richiesta risulta proponibile.

Maggiore attenzione deve essere dedicata alla determinazione dei caratteri che deve presentare il terzo dei requisiti sopraindicati, quello del "carattere generale" della questione sottoposta al parere della Corte dei conti.

Il profilo in questione che concerne la questione della inammissibilità oggettiva della richiesta di parere, va osservato che il quesito posto non può investire la scelta operata o da operarsi dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività gestionale, specialmente quando la scelta comporti l'esercizio di poteri discrezionali. Infatti le attribuzioni conferite alla Corte dei conti escludono poteri di coamministrazione.

Sono, invece, da ritenersi ammissibili quesiti che, partendo, da una fattispecie concreta, investano la interpretazione di norme e istituti che riguardano il sistema dei bilanci e l'acquisizione e gestione di mezzi finanziari, di beni pubblici, con effetti non solo sul caso in esame ma applicabili anche ad una generalità di ipotesi.

Cosicché nell'espletamento dell'attività consultiva il giudice contabile deve interpretare, come ogni giudice, la domanda che gli è rivolta e, dalla questione che gli è sottoposta, individuare l'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, desumere un principio di carattere generale e rendere il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni dell'Amministrazione.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la richiesta proveniente dal Sindaco di Rovellasca è ammissibile.

Anche l'ultimo dei requisiti indicati nella citata delibera n. 1 del 2004 di questa Sezione risulta soddisfatto poichè, perlomeno in relazione ai documenti acquisiti, non risulta che la richiesta interferisca con alcun giudizio civile, penale od amministrativo e, pertanto, anche sotto questo profilo la richiesta si presenta ammissibile.

Da ultimo occorre accertare se la richiesta di parere rientri nella materia della contabilità pubblica, tenendo presente che il contenuto della nozione di "contabilità pubblica", richiamata dal legislatore nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, attiene alle disposizioni che regolano il sistema del bilancio ed alla acquisizione e gestione dei mezzi finanziari e dal patrimonio pubblico ed, in particolare, la disciplina dei bilanci, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli (C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006).

A questo proposito, considerato che la richiesta attiene alla possibilità per un ente pubblico di procedere ad attribuzioni patrimoniali straordinari in favore di soggetti privati, i quali operando sul territorio comunale svolgano attività di interesse e rilievo pubblico, e che, pertanto, riguarda le modalità di utilizzo del patrimonio comunale, e, più in generale, delle risorse pubbliche, può ritenersi che il quesito, anche sotto questo profilo, sia ammissibile poiché riguarda la materia della contabilità pubblica.

RITENUTO

Passando nel merito si rileva che la questione portata dinanzi a questa Sezione regionale concerne una fattispecie già più volte esaminata, sotto vari aspetti, da questa Sezione e che ha formato oggetto di diversi pareri.

Con parere n. 1 del 17/3/2005, questa Sezione regionale ha espresso il proprio parere sull'ammissibilità della concessione di un contributo, a fondo perduto, ad una scuola materna, trasformata da poco tempo in persona giuridica di diritto privato.

In quell'occasione, la Sezione, per la prima volta, ha affermato come principio di carattere generale che la natura giuridica privata dell'ente comporta che l'erogazione di finanziamenti pubblici, a suo favore, deve essere prevista da specifiche disposizioni di legge, nazionali o regionali. Tale esigenza è rafforzata nel caso di contributi ad una scuola privata paritaria, poiché la materia è regolata dall'articolo 33, comma 4, della Costituzione che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, permette la concessione di finanziamenti pubblici alle scuole private parificate, al solo scopo di assicurare ai loro alunni un trattamento equipollente a quello degli allievi delle scuole statali.

Le uniche disposizioni, che permettono la concessione di contributi pubblici alle scuole materne private lombarde, sono contenute nella legge regionale n. 8/1999 che limita però la concessione di tali contributi ai costi di gestione delle scuole e subordina la concessione di contributi comunali alla conclusione di convenzioni, sulla base dello schema allegato alla legge. La giurisprudenza ha affermato, peraltro con riguardo alla legislazione anteriore, l'illiceità di un contributo comunale concesso ad una scuola materna privata, al di fuori delle previsioni della legislazione regionale, considerato che la concessione di contributi alle scuole non statali è stata delegata alle Regioni dall'articolo 138 d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, 3 luglio 2003, n. 819).

La richiesta di un contributo comunale, a fondo perduto, per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione e ampliamento dell'edificio di proprietà della fondazione non potrebbe pertanto ritenersi ammissibile, poiché non si tratterebbe di un contributo per il funzionamento della scuola.

Lo stesso principio lo ritroveremo ancora nel parere n. 10 del 27 giugno 2006 relativamente all'ammissibilità di una compartecipazione da parte del Comune agli oneri che una Parrocchia, operante sul territorio comunale, deve sostenere per la realizzazione di una nuova ala della scuola d'infanzia di proprietà della stessa.

Anche in questa occasione, la Sezione ha affermato il principio di carattere generale, per il quale il contributo di cui si parla riguarda la compartecipazione del Comune agli oneri che la parrocchia deve sostenere per l'ampliamento della scuola dell'infanzia, e cioè una materia regolata da specifiche disposizioni normative regionali, rilevando come le uniche disposizioni, che permettono la concessione di contributi pubblici alle scuole materne private lombarde, sono contenute nella legge regionale n. 8/1999.

Proprio il riferimento alla legge n. 8 del 1999 ("interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome") ha consentito a questa Sezione di approfondire con i pareri n. 9 del 27/06/06 e n. 18 del 24/10/06, diversi aspetti della problematica de qua, per addivenire ad un indirizzo ormai pacificamente condiviso.

Nei suddetti pareri, la Sezione ha affermato che la possibilità di disciplinare i rapporti fra Amministrazione comunale e ente gestore di una scuola dell'infanzia mediante un'apposita convenzione è espressamente presa in considerazione dalla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 8 che detta alcune norme, specificando, in particolare, che l'intervento finanziario regionale "è distinto ed integrativo rispetto a quello comunale" (art. 1, co. 3).

Dal che si evince, inequivocabilmente, che rientra fra i compiti propri del Comune anche quello di erogare contributi alle scuole materne non pubbliche al fine di assicurarne il funzionamento, come avviene nella pratica ed è espressamente riconosciuto dalla normativa contabile relativa agli enti territoriali che prevede all'interno del bilancio un'apposita Funzione (la IV).

Da ultimo al riguardo, non può essere trascurato che, a seguito della recente modifica del Titolo V, parte Seconda della Costituzione, in relazione alla necessaria attuazione del principio di sussidiarietà che ha trovato esplicito riconoscimento nel nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, al Comune non può non essere

riconosciuta la possibilità, in assenza di uno specifico divieto, di contribuire finanziariamente al funzionamento delle scuole dell'infanzia operanti sul suo territorio.

Riprendendo quanto già espresso da questa Sezione occorre ribadire che all'interno dell'ordinamento generale o nella disciplina di settore degli enti territoriali non esiste alcuna norma che ponga uno specifico divieto. Infatti, se l'azione è intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune l'erogazione di un finanziamento 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, 29/06/2006, n. 9, sez. controllo Lombardia 13/12/2007 n. 59 e da ultimo sez. controllo Lombardia 5/06/2008 n. 39). Nel caso di specie è indubitabile che fra le competenze comunali rientri quella di garantire l'effettuazione di servizio di scuola dell'infanzia.

Inoltre, 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 nella stessa attività amministrativa è previsto dalla recente legge n. 15 del 2005, che ha modificato la legge che disciplina il procedimento amministrativo, che l'amministrazione agisca con gli strumenti del diritto privato ogniqualvolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico.

Conseguentemente, deve ritenersi che, in linea generale, i Comuni possano accollarsi l'onere di erogare contributi destinati ad agevolare il funzionamento delle ordinarie attività della scuola anche privata.

Va, però, precisato che ogniqualvolta l'amministrazione ricorre a soggetti privati per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici di natura patrimoniale le cautele debbono essere maggiori, anche al fine di garantire l'applicazione dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono caratterizzare l'attività amministrativa.

Alla luce della suddetta giurisprudenza l'attuale richiesta del Sindaco di Rovellasca, in ordine all'ammissibilità di un contributo straordinario a favore di una scuola materna privata per l'esecuzione di lavori di ampliamento dell'edificio scolastico allo scopo di creare nuove sezioni, non può non trovare consenziente questa Sezione,

solo nell'ipotesi in cui l'attribuzione patrimoniale sia finalizzata allo svolgimento di servizi pubblici o, comunque, di interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune e che tali finalità siano esternate in appositi atti deliberativi dell'Ente e/o convenzionali con il beneficiario. In caso contrario, l'attribuzione non troverebbe alcuna giustificazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Antonio Caruso)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
16/10/2008

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)