

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**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. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 28 gennaio 2009**

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 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 la nota prot. n. 6662/5/3 del 29 dicembre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Grandate (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Grandate;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

### ***PREMESSO CHE***

Il Sindaco del Comune di Grandate ha chiesto il parere della Sezione in relazione alla possibilità di destinare l'importo di 500.000 euro, derivante dalla monetizzazione dello "*standard qualitativo*" di un Programma integrato di intervento, per la ristrutturazione e l'ampliamento di un immobile di proprietà della Fondazione Scuole Infanzia " A. Brioschi", già istituzione di assistenza e beneficenza ex IPAB, ora persona giuridica di diritto privato senza scopo di lucro (deliberazione n. 4.11.534 del 21 maggio 2001 della Regione Lombardia).

Al fine di chiarire meglio i termini della questione, il Comune ha precisato che l'edificio in questione ospita l'unica scuola dell'infanzia presente sul territorio comunale e svolge, pertanto, un servizio pubblico al quale, in caso di assenza dell'Ente, il Comune dovrebbe comunque provvedere.

E' stato rilevato, altresì, che la popolazione residente nel Comune era pari a 2.922 abitanti alla data del 31 dicembre 2007 e che dopo la privatizzazione la Fondazione aveva stipulato con il Comune una convenzione, secondo lo schema allegato alla legge regionale n. 8/1999, che prevede che il Comune concorra "*alle spese di gestione ordinaria*" della Scuola mediante versamento di un contributo annuale, da determinarsi sulla base del bilancio di Previsione e del Conto consuntivo dell'istituto e che in caso di estinzione dell'ente morale l'immobile di quest'ultimo venga devoluto al Comune, con vincolo di destinazione d'uso a Scuola Materna.

La richiesta di parere è originata dalla duplice circostanza che, da un lato, l'immobile necessiterebbe di interventi di ristrutturazione, ampliamento, a seguito dell'incremento degli alunni frequentanti, e di messa in sicurezza degli impianti, e, dall'altro, la Fondazione non disporrebbe dei fondi necessari per l'esecuzione.

Il Sindaco del Comune di Grandate conclude domandando se sia "*ammissibile e legittima l'acquisizione ai fondi del bilancio comunale del contributo versato dal proponente, nell'ambito del Piano urbanistico integrato d'intervento, pari a euro 500.000,00 per la successiva erogazione dello stesso alla scuola materna, senza esecuzione diretta da parte del Comune dei lavori di ristrutturazione ed ampliamento della scuola dell'infanzia "A. Brioschi",, o in subordine se sia "ammissibile e legittima la realizzazione diretta, nei modi previsti dal D.gls. 163/06 e successive modificazioni, da*

*parte del promotore del Piano integrato di intervento, dell'intervento di ristrutturazione dell'immobile Fondazione scuola dell'infanzia "A. Brioschi"*.

### **CONSIDERATO CHE**

La richiesta di parere in esame 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 "*pareri in materia di contabilità pubblica*" alle Sezioni regionali della Corte dei conti.

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.

Con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Grandate, la Sezione osserva quanto segue.

#### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti.

Al riguardo, questa Sezione ha precisato 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" (deliberazione n. 1, in data 4 novembre 2004).

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal richiedente può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- non risulta 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;
- ha "*carattere generale*", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in ordine all'applicazione delle norme di finanza pubblica e contrattuali;

Da ultimo, sempre in via preliminare, 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, l'acquisizione e la cessione di beni, servizi e lavori, l'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari, il patrimonio pubblico e, più 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 (in argomento: 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 in favore di un soggetto formalmente "*non pubblico*", il quale, operando sul territorio comunale, svolge attività di interesse e rilievo pubblico locale (gestione di una scuola per l'infanzia), anche in relazione alla gestione dei proventi derivanti dall'attività contrattuale edilizia, 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, rientrando nella materia della contabilità pubblica.

### **In merito al quesito posto dal Sindaco di Grandate**

Passando all'esame del merito della richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Grandate, la Sezione rileva che la richiesta concerne la possibilità, in linea generale per il Comune di erogare un contributo ad una Fondazione che gestisce una Scuola dell'infanzia e, in linea particolare, se sia possibile destinare a questo scopo i proventi derivanti dalla monetizzazione dello "standard qualitativo" di un Programma integrato di intervento che il proponente sarebbe disponibile a destinare a scopi di interesse sociale, versandoli al Comune ovvero realizzando direttamente l'opera, nel rispetto delle prescrizioni contenute nel d. lgs. n. 163 del 2006.

La questione, nei suoi termini generali, è già stata esaminata da questa Sezione in numerose occasioni (per tutte, si rinvia alla deliberazione n. 75/pareri/2008 del 16 ottobre 2008, che contiene un'analitica indicazione anche di tutti i precedenti).

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 (Interventi regionali a sostegno del funzionamento delle scuole materne autonome) 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).

Ed infatti, il Comune di Grandate ha rilevato che i rapporti con la Fondazione Scuola dell'Infanzia "A. Brioschi" sono disciplinati da una specifica convenzione che prevede l'obbligo del Comune di versare un contributo annuale diretto ad assicurare il funzionamento dell'ente.

Peraltro, come ha rilevato questa Sezione, 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, anche con specifiche ed ulteriori forme di contribuzione.

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 giugno 2006, n. 9/pareri/2006). 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 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 ogniqualevolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico.

A maggior ragione, nel caso di specie nel quale è previsto che in caso di estinzione della Fondazione l'immobile venga acquisito al patrimonio comunale nulla osta a che il Comune di Grandate, nell'ambito della sua discrezionalità, decida di contribuire versando un importo destinato a contribuire ai costi necessari per la ristrutturazione, ampliamento e messa a norma dell'unico edifici o che ospita sul territorio comunale una scuola dell'infanzia.

La richiesta di parere, concerne anche, come si è visto, la possibilità, per raggiungere lo scopo messo in luce sopra, di utilizzare una specifica risorsa: il provento derivante dalla monetizzazione "dello standard qualitativo" di un Programma integrato di intervento che il proponente sarebbe disponibile a versare al Comune ovvero ad utilizzare per realizzare direttamente il lavoro sull'edificio della Fondazione.

Al riguardo, è evidente che ferma la libertà dell'amministrazione comunale di adottare la scelta ritenuta più confacente all'interesse locale, nel rispetto della normativa generale e di settore, l'ente potrà utilizzare le considerazioni, di seguito svolte.

La legge regionale della Lombardia n.12/2005, recependo la tradizionale legislazione nazionale di settore, stabilisce che il promotore di un intervento edilizio deve realizzare le opere di urbanizzazione primaria nella loro interezza ed una quota parte di quelle di urbanizzazione secondaria, precisando che, in ogni caso, il Comune conserva il diritto potestativo di richiedere il pagamento integrale degli oneri previsti dal piano attuativo, anziché la realizzazione diretta delle opere.

Recentemente, la Sezione si è occupata in modo analitico della distinzione fra opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei problemi di contabilizzazione delle stesse nei casi di scomputo, anche in relazione alla diversa funzione alla quale adempiono le une e le altre (delibera n. 66/pareri/2008, in data 15 settembre 2008)

In quell'occasione si è precisato che le opere di urbanizzazione primaria e secondaria adempiono a diverse funzioni: *"le une, rendono effettivamente edificabile l'area su cui sorgerà l'intervento edilizio, dotandola dei manufatti e dei servizi indispensabili per l'agibilità e la fruibilità di un fabbricato secondo la propria destinazione d'uso; le altre, concernono la comunità urbanizzata nel suo complesso per arricchirla di strutture e servizi che servono a scopi generali (asili, parchi, biblioteche, impianti sportivi etc.) e non attengono in modo specifico all'intervento edilizio, bensì alla generalità degli abitanti di un dato comprensorio".*

La diversità di funzione comporta l'infungibilità fra le due categorie di opere con la conseguenza che non è possibile procedere ad alcuna forma di *"compensazione globale e indifferenziata fra le opere di urbanizzazione primaria e secondaria realizzate dal promotore dell'intervento edilizio"* e che, pertanto, è necessario *"che siano esattamente e distintamente determinati gli importi degli oneri di urbanizzazione a scomputo"* rientranti nell'una e nell'altra categoria.

Pertanto, nell'assunzione della decisione di destinare i proventi derivanti dalla monetizzazione "dello standard qualitativo" di un Programma integrato di intervento per la realizzazione dell'ampliamento, ristrutturazione e messa a norma dell'edificio che ospita la locale scuola dell'infanzia, il Comune deve tenere in conto la distinzione fra oneri connessi alle operazioni di urbanizzazione primaria e quelli da destinare ad opere

di urbanizzazione secondaria e solamente la quota parte riferita a queste ultime potrà essere utilizzata a questo scopo.

Come prevede la stessa disciplina contenuta nella legge regionale, rientra nella piena discrezionalità del Comune la decisione di richiedere il versamento degli oneri, acquisirli al bilancio comunale ed erogare il contributo alla Scuola ovvero concordare con i proponente dell'intervento la realizzazione diretta delle opere.

In entrambe i casi, il soggetto che realizzerà l'intervento di ampliamento, ristrutturazione e messa a norma dell'edificio dovrà applicare la disciplina posta dal Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 163 del 2006 e s.m.i.).

In conclusione: il Comune può procedere, nell'ambito della sua discrezionalità, ad effettuare erogazioni patrimoniali ad una Fondazione, già istituzione di assistenza e beneficenza ex IPAB, al fine di consentire la ristrutturazione e l'ampliamento dell'edificio di proprietà di quest'ultima, utilizzato quale unica scuola materna presente sul territorio.

A tale finalità può essere destinata la quota parte riferita alle opere di urbanizzazione secondaria dei proventi derivanti dalla monetizzazione "dello standard qualitativo" di un Programma integrato di intervento.

Da ultimo, rientra nella discrezionalità del Comune chiedere il versamento degli oneri, acquisirli al bilancio comunale ed erogare il contributo alla Fondazione ovvero concordare con i proponente dell'intervento la realizzazione diretta delle opere, purchè nella realizzazione dell'intervento venga applicata la disciplina posta dal Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 163 del 2006 e s.m.i.).

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
6 febbraio 2009  
Il Direttore della Segreteria  
Dott.ssa Daniela Parisini