



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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 24 febbraio 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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 6488 del 12 febbraio 2009, pervenuta a questa Sezione il 13 febbraio 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Segrate (Mi) ha chiesto un parere ai sensi dell'articolo 7 della legge n.131/2003;

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 del 2003;

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 Segrate (Mi);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO

Nel quesito in esame il Sindaco del Comune di Segrate (Mi) chiede se il Comune possa, con opportuna regolamentazione, legittimamente consentire ai dipendenti comunali di accedere al servizio asilo nido con precedenza rispetto ad altri utenti ed alle stesse condizioni tariffarie previste per gli altri utenti, analogamente a quanto consentito alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali ai sensi dell'art.70, comma 5 della Legge n.448/01. Nella richiesta di parere è precisato che altri Comuni della regione Lombardia si sono già attivati in tal senso.

Sull'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alla Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza delle quali Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali,

non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dallo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114), è della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124), sulle Province e sui Comuni (art. 130), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato comunità (Corte cost. 12 – 27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre – 9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che in materia di coordinamento della finanza pubblica interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia quale quella della finanza pubblica che all'evidenza condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e soprattutto di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita alla attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione cononizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo

sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente in sede del processo decisionale degli amministratori dell'ente sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, comuni e province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già 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".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della

Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, richieste che attengono a giudizi in corsa; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Alla luce dei richiamati criteri, sotto il profilo soggettivo la richiesta in esame, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Segrate, è da ritenersi ammissibile.

Sussistendo anche le condizioni di ammissibilità oggettive, la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Segrate (Mi) può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

L'art.70 della Legge n.448/01 (Legge finanziaria per il 2002), dopo aver definito gli asili nido quali strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori, fa rientrare tali strutture fra le competenze fondamentali dello Stato, delle regioni e degli enti locali (comma 2).

Lo stesso articolo prevede che le regioni, nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al Fondo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, provvedono a ripartire le risorse finanziarie tra i comuni, singoli o associati, che ne fanno richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro (comma 4).

Il comma 5 del richiamato art.70 dispone che le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali, allo scopo di favorire la conciliazione tra esigenze professionali e familiari dei genitori lavoratori, possono, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, istituire nell'ambito dei propri uffici "micro - nidi", quali strutture destinate alla cura e all'accoglienza dei figli dei dipendenti, aventi una particolare flessibilità organizzativa adeguata alle esigenze dei lavoratori stessi, i cui standard minimi organizzativi sono definiti in sede di

Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.

La disposizione è rivolta alle amministrazioni dello Stato ed agli enti pubblici nazionali, in quanto la norma della legge finanziaria per il 2002 salvaguarda l'autonomia organizzativa degli Enti locali, ai quali, comunque, possono intendersi legittimamente applicabili i principi desumibili dalla legge in parola.

Infatti, sono riferibili alla generalità dei cittadini sia il fine ultimo di garantire la formazione e la socializzazione dei bambini di tenera età, sia quello di aiutare i genitori nella gestione della vita familiare, in specie se questi debbano conciliare la cura della prole con gli impegni dell'attiva lavorativa.

Non vi è ragione, quindi, per non ritenere che la possibilità di istituire "nidi aziendali" sia riconosciuta anche alle amministrazioni locali a favore dei propri dipendenti, nei limiti delle ordinarie disponibilità finanziarie. Ai medesimi sarà applicabile la disciplina di settore, in particolare, per quanto riguarda il comune richiedente il parere, quella della Regione Lombardia contenuta nella D.G.R. n.20588 del 11.02.2005 (*"Definizione dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia"*), come esplicitata nella circolare della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale n. 45 del 18 ottobre 2005.

Tanto premesso, occorre rilevare che il quesito proposto, laddove, *in parte qua*, investe uno specifico atto gestionale dell'ente, ossia verte sulla scelta discrezionale, qual è la concreta modalità di erogazione del servizio di asilo nido, non può trovare risposta da parte di questa Sezione.

Poiché è estranea alle funzioni della Corte dei conti qualsiasi attività di gestione o coamministrazione con l'Ente richiedente il parere, rientrerà esclusivamente nell'autonoma determinazione del Comune sul punto la modalità di resa del servizio in discorso.

E' comunque doveroso sgombrare il campo da un'evidente confusione tra istituti che emerge dal testo del quesito: la possibilità di consentire ai dipendenti comunali di accedere al servizio asilo nido con precedenza rispetto ad altri utenti e alle stesse condizioni tariffarie previste per gli altri utenti, prospettata nella richiesta di parere, è questione affatto diversa dalla possibilità di creare asili aziendali.

Occorre evidenziare che l'istituzione di "micro – nidi" presso i propri uffici (o di "nidi aziendali", come definiti nell'allegato della citata D.G.R. n.20588 del 2005), cui si riferisce il quesito allorché richiama l'art.70, comma 5 della Legge n.448/01 - istituzione che, come detto, non trova limiti se non nel rispetto degli standard normativi e nei limiti di bilancio – attiene esclusivamente all'ambito di

gestione del proprio personale ed è quindi un aspetto accessorio del rapporto di lavoro.

La regolamentazione dell'accesso agli asili nido comunali attiene invece ad un servizio reso al pubblico, aperto a tutti i cittadini, e quindi non può che riferirsi alla generalità dell'utenza interessata al servizio ed avente diritto ad usufruirne.

In conclusione, pur nell'autonoma determinazione sulla concreta modalità gestionale che l'Ente porrà in essere, si evidenzia che la riserva di posti, prospettata nel quesito, porrebbe evidenti problemi di discriminazione rispetto all'utenza, in palese violazione di principi generali in materia di uguaglianza e di parità di trattamento desumibili, innanzitutto, dallo stesso art. 3 della Carta costituzionale.

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 25 febbraio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)