



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nella camera di consiglio del 24 luglio 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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 prot. 7393 del 13/07/2018 con la quale il Sindaco del Comune di Pontida (BG) ha richiesto un parere (43/18) nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco di Pontida (BG) rappresenta preliminarmente che nel suo comune "è presente un minore affetto da grave disabilità che frequenta l'asilo nido in un altro territorio comunale e che le certificazioni rilasciate dai servizi specialistici richiedono

all'Amministrazione comunale la copertura per il minore di assistente educatore per l'anno scolastico 2018/2019, pari a un monte ore settimanale complessivo così ripartito: 20 ore settimanali x 43 settimane di frequenza x €20,14 costo orario = €17.320,40." In virtù della preoccupazione espressa per la spesa e (...)lo scopo a cui essa dovrebbe essere destinata, in quanto essa avrà ricadute "sulla regolare formazione del bilancio di questo ente, nonché sull'assunzione di spesa, aggiunta alle altre situazioni a cui il Comune è obbligato", il Sindaco formula una richiesta di parere "circa la competenza comunale sull'erogazione dell'assistenza educativa negli asili nido collocati fuori dal territorio comunale e le responsabilità ascrivibili in capo a questa Amministrazione per l'eventuale non erogazione del suddetto servizio."

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 43/2018 del Comune di Pontida (BG)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Pontida (BG) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota 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, 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 dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Commissario prefettizio, nella sua qualità di organo straordinario di amministrazione dell'ente che esplica i poteri anche di rappresentanza del Sindaco, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Dei due quesiti proposti, il primo è attinente con la materia della contabilità pubblica, tenuto conto di quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., ex plurimis, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), per gli obblighi di legge. In aggiunta, il primo quesito è formulato mantenendo il carattere della generalità e dell'astrattezza che deve caratterizzare le richieste di parere, e consente quindi a questa Sezione di indicare i principi di diritto sottostanti al caso concreto, utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa. La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente. La richiesta di parere sul primo quesito è, pertanto, oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Per contro, il secondo quesito pone una questione non ammissibile sotto il profilo oggettivo proprio per i limiti già citati alle attribuzioni consultive, che non possono che essere generali. Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

MERITO

La questione generale in materia di competenze comunali contenuta nella richiesta del Comune di Pontida (BG) si riferisce alla disciplina che riguarda il governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale, nella specifica fattispecie, qui, di assistenza ad un minore disabile residente o dimorante nel territorio comunale ma frequentante un asilo nido al di fuori del territorio comunale. Già nel corpo della richiesta sono richiamati alcuni riferimenti normativi: la legge 6 dicembre 1971 n. 1044 istitutiva dei servizi di asilo nido comunali con il concorso dello Stato per i bambini e bambine di età inferiore ai tre anni (art. 1 di definizione dell'asilo nido come servizio sociale di interesse pubblico e art. 6 di affidamento alle regioni della fissazione di criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido, definendo delle linee guida); la legge 5 febbraio 1992, n. 104, sull'integrazione scolastica, il cui art. 12 comma 1 garantisce l'inserimento negli asili nido ai bambini e le bambine con disabilità da 0 a 3 anni. Infine, viene citato l'art. 139, com. 7, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (in combinato disposto con l'art. 4, com. 122, L. R. Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 e con l'art. 6, com. 1, lett. b, L. R. Lombardia 5 agosto 2007, n. 19), afferma che *"i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio sono attribuiti alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola."*

La questione se l'asilo nido sia o meno da ricomprendere nel concetto di scuola, come suggerito dall'istante, a parere di questa Sezione è fuorviante in presenza di pronunce da parte della Corte Costituzionale e dalla stessa Corte dei conti. La Corte Costituzionale, infatti, ha precisato che *"il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino"*. Pertanto, pur negandosi l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, si è rilevata *"la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche"* (Corte Cost. sentenza n. 467 del 2002, id. n. 370 del 2003). In particolare, poi, la seconda sentenza (al punto 4.) esplicitamente respinge la tesi secondo la quale *"la disciplina concernente gli asili nido sarebbe riconducibile alle materie che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa "residuale" delle Regioni e, in particolare, alle materie dell'assistenza e dei servizi sociali. Tale ricostruzione, che porterebbe ad escludere radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale, non tiene conto dell'evoluzione della legislazione in tema di asili nido, che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori."* Tra i pareri espressi in precedenza dalla Corte, si veda, ad esempio, la Deliberazione Sezione Regionale Controllo Piemonte n. 262/2013/PAR quando afferma che *"la mancata espressa previsione del servizio per gli "asili nido" nella nuova elencazione delle funzioni fondamentali dei comuni"* (di cui alla legge 7 agosto 2012 n. 135) *"non vale, in mancanza di univoca volontà in tal senso del legislatore, a far ritenere che tale servizio non rientri più nelle*

generali funzioni facenti capo ai comuni e qualificabili come fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. Tale servizio, invero, era pacificamente ritenuto ricompreso in queste nel quadro normativo previgente alla novella del 2012 (cfr. ad. es. Sezione Liguria par n. 81/2011, che ritiene la gestione degli asili nido e delle scuole materne servizio fondamentale del comune anche se non infungibile, potendo essere svolto da soggetti privati). Detta novella, tuttavia, ha sostanzialmente mantenuto ai comuni, come fondamentali, le funzioni in materia di servizi sociali, nonché di istruzione pubblica, nelle quali, giusta quanto sopra, sempre ad avviso della Sezione, può continuare a farsi rientrare il servizio per gli asili nido."

La legge regionale 12 marzo 2008, n.3 della Regione Lombardia (riprendendo principi già espressi nella l.r. 1/86 all'art 61, e nella l.r. 1/2000 art.4 c.81), stabilisce in modo chiaro:

- all'art.6 c.1, i soggetti aventi diritto alla fruizione dei servizi con menzione della garanzia incondizionata alla "tutela delle condizioni di salute e sociali del minore";
- all'art.8 c.7, che "gli oneri relativi alle prestazioni sociali sono a carico del comune in cui la persona assistita risiede o, nel caso di soggetti di cui all' articolo 6, comma 1, lettere b) e c), non iscritti all'anagrafe della popolazione residente di un comune della Lombardia, a carico del comune in cui la persona assistita dimora al momento dell'inizio della prestazione. (...)";
- all'art.8 c.7 bis, che "(p)er i minori la residenza o la dimora di riferimento ai fini dell'imputazione degli oneri di cui al comma 7 è quella del genitore o dei genitori titolari della relativa potestà. Nel caso in cui la potestà sia esercitata da un tutore, gli oneri sono a carico del comune in cui il genitore o i genitori, titolari della relativa potestà alla data di nomina del tutore, risiedono. Nel caso in cui i genitori, titolari della relativa potestà alla data di nomina del tutore, risiedano in comuni diversi, gli oneri sono a carico di entrambi i comuni in parti uguali."

Come già ricordato più volte da questa Sezione (cfr. la Deliberazione n.103/2018/PAR che richiamava essa stessa la n. 597/2010/PAR), spetta al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente le proprie scelte di erogazione di servizi, partendo proprio dagli inderogabili obblighi di legge come quelli "che impongono di prestare la predetta forma di assistenza" - in questo caso a minori disabili sul principio della residenza - "valorizzando al massimo grado le risorse disponibili in rigorosa applicazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa". Le Deliberazioni citate infatti rammentano come in assenza di specifiche previsioni di deroga legislativa, non sia possibile "introdurre in via esecutiva eccezioni all'applicazione dei cogenti vincoli di finanza pubblica, pur a fronte dell'invocata necessità di assicurare servizi essenziali per la collettività rientranti tra i compiti ineludibili della Civica Amministrazione, spettando a ciascun ente individuare gli ulteriori servizi che riesce a garantire in base all'effettiva situazione finanziaria ed ai vincoli di finanza pubblica, sulla scorta delle previsioni di legge. Ciò significa che gli enti devono stabilire una sorta di 'graduatoria di importanza' delle attività da svolgere, nel rispetto delle disposizioni normative."

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 luglio 2018.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
26/07/2018

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Dott.ssa Daniela Parisini)