CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario relatore
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

Nell'adunanza in camera di consiglio del 19 novembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

emessa sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Pieve Emanuele,

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota pervenuta a questa Sezione in data 29 ottobre 2019, con cui il Sindaco del Comune di Pieve Emanuele ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott.ssa Alessandra Cucuzza.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Pieve Emanuele, dopo avere illustrato dettagliatamente le modalità di gestione del servizio di refezione scolastica da parte dell'ente, nonché i costi per lo stesso sostenuti, ha chiesto un parere in merito alla possibilità per il comune di offrire gratuitamente ai propri cittadini il servizio di refezione scolastica con oneri integralmente a carico del bilancio comunale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità.

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto alla luce dei consolidati orientamenti ermeneutici della giurisprudenza contabile in relazione ai soggetti legittimati alla richiesta e all'ambito oggettivo della funzione (atto del 27 aprile 2004, con il quale la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/2006, Sezioni riunite deliberazione n. 54/2010).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Pieve Emanuele che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti l'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. Si rammenta in proposito che le Sezioni riunte nella deliberazione n. 54 del 2010 hanno delineato l'ambito oggettivo dell'attività di controllo, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione "dinamica" di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio, ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio.

L'attività consultiva, infatti, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (ex multis deliberazione n. 309/2018/PAR; n. 108/2018/PAR; n. 99/2017/PAR; n. 12/2017/PAR), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali

da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Pertanto, con riferimento all'ampia descrizione della gestione del servizio da parte del comune istante, si rimarca che, per le ragioni appena illustrate, la Corte non esprime alcuna valutazione in merito, limitandosi, in questa sede, a fornire un'interpretazione, necessariamente generale ed astratta, delle norme in materia di contabilità oggetto di richiesta.

2. Merito.

Il servizio di mensa scolastica è pacificamente ritenuto un servizio a domanda individuale, cioè un servizio pubblico che viene erogato dall'ente non perché la sua erogazione è un obbligo istituzionale, ma in quanto, avendone la possibilità economico-finanziaria, l'ente decida di assumerne la gestione fornendolo non alla collettività indifferenziata, ma ai soggetti che ne facciano richiesta.

Sulla base di tale nozione sostanziale, la legge (art. 6 comma 3 del D.L. 55/1983) ha demandato ad un apposito decreto ministeriale il compito di individuare esattamente la categoria dei servizi pubblici a domanda individuale. Con successivo decreto del 31 dicembre 1983, il Ministro dell'interno ha, pertanto, individuato le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale, includendovi, fra le altre, anche le "mense, comprese quelle ad uso scolastico".

Quanto alla disciplina di tali servizi, l'art. 3 del D.L. 786/1981, così come convertito dalla L. 51/1982, prevede espressamente che "*per i servizi pubblici a domanda individuale, le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato*".

La previsione di una contribuzione a carico dei fruitori dei servizi a domanda individuale è confermata dall'art. 6 del D.L. 55/1983, che ritorna sulla disciplina del finanziamento di tali servizi, imponendo all'ente che li eroga il compito di individuarne i costi, sia diretti che indiretti, e di determinare le percentuali di tali costi che devono essere coperte mediante la previsione di tariffe o contributi a carico dei beneficiari.

Alla luce di tale ricostruzione, pertanto, secondo il costante a consolidato orientamento ermeneutico, in parte richiamato anche nella stessa richiesta di parere, il servizio di gestione della mensa scolastica, costituendo un servizio a domanda individuale, deve essere finanziato, almeno in parte, dalle contribuzioni dei fruitori, non potendo essere posto integralmente a carico del bilancio pubblico (*ex plurimis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 7/2010/PAR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 80/2011/PAR).

In tal senso si è pronunciata anche la Sezione di controllo per la regione Sicilia, secondo cui "*per tali categorie di servizi, infatti, è prevista una percentuale minima di copertura dei costi con obbligo per gli enti locali di richiedere agli utenti una contribuzione (sebbene non necessariamente generalizzata), stante la volontà del legislatore di limitare la gratuità delle prestazioni dei servizi a quelle sole tipologie tassativamente previste dalla legge. Ed invero, al di fuori delle prestazioni dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale, i servizi pubblici a domanda individuale sono soggetti a contribuzione da parte dei soggetti fruitori. Ulteriore conferma della volontà legislativa di escludere la gratuita elargizione per le prestazioni afferenti ai servizi pubblici a domanda individuale è rinvenibile nell'obbligo per gli Enti che si trovano in condizione di deficitarietà strutturale (art. 242 TUEL) di elevare la soglia minima di copertura dei servizi a domanda individuale (art. 243 TUEL)*" (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 115/2015/PAR).

Il principio è stato ribadito da ultimo dalla Sezione regionale Piemonte, la quale, nell'affermare che il servizio della mensa scolastica rientra fra i "*servizi pubblici a domanda individuale, in presenza dei quali l'ente erogatore è tenuto a richiedere la contribuzione dell'utenza (v., art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, nonché decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983)*", ha, tuttavia, evidenziato che la determinazione concreta di tale contributo è "*frutto di una scelta di ampia discrezionalità, riservata per legge all'amministrazione comunale, la quale deve esercitarla nel rispetto dei principi di equilibrio economico-finanziario di gestione del servizio e di pareggio di bilancio*" (in tal senso Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 30/2018/PAR).

La Sezione non ritiene che sussistano ragioni per discostarsi dall'interpretazione maggioritaria appena illustrata.

Peraltro, non contrasta con tale consolidato orientamento il recente d.lgs. 63/2017, il quale, nel dettare disposizioni volte a garantire, attraverso l'offerta di servizi e prestazioni, l'effettività del diritto allo studio, individua all'art. 2 la mensa scolastica fra i servizi che "*lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente*" devono sostenere per assicurare il diritto allo studio. L'art. 3, infatti, dispone che i servizi previsti dall'articolo 2 siano erogati o in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le norme richiamate, pertanto, consentono agli enti locali, come del resto pacificamente ritenuto anche in passato, di distribuire la quota di copertura dei costi del servizio mensa posta a carico dei fruitori, secondo scelte rimesse alla discrezionalità del comune. Quest'ultimo, pertanto, oltre a godere di ampia discrezionalità nella scelta della quota da porre a carico dei fruitori, da determinarsi con deliberazione da allegarsi al bilancio di previsione ex art. 172 TUEL, gode di altrettanta discrezionalità nella determinazione del contributo di ciascun fruitore, potendo escludere l'onere del contributo a carico di alcuni fruitori e potendo graduare l'onere della contribuzione a carico degli altri. In quest'ultimo caso il secondo comma dell'art. 3 d.lgs. 63/2017 rimette agli enti locali il compito di individuare "*i criteri di accesso ai servizi e le eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente, di seguito denominato ISEE, ferma restando la gratuità totale qualora già prevista a legislazione vigente*".

Tale interpretazione è stata, recentemente, confermata dalla Sezione delle autonomie, la quale, pur pronunciandosi in relazione alle modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico, che presenta caratteristiche in parte differenti, ha, tuttavia, affermato in via generale che "*in ragione del combinato disposto degli artt. 2, co. 1, lett. a), e dell'art. 3 successivo, detti servizi dovrebbero, quindi, essere erogati in forma gratuita oppure con contribuzione delle famiglie, previa individuazione dei criteri di*

differenziazione per le tariffe. Ciò in quanto servizi essenziali a garanzia del diritto allo studio, contemplato e garantito dalla Carta Costituzionale" (deliberazione n. 25/2019/QMIG).

Pertanto, spetta all'ente, nell'ambito delle sue scelte discrezionali e nel rispetto dei vincoli economico-finanziari vigenti, determinare l'entità dei costi del servizio da coprire mediante il contributo dei fruitori e, in considerazione del fatto che tale contributo può essere "*anche a carattere non generalizzato*" (art. 3 del D.L. 786/1981) e dell'inerenza del servizio mensa con l'effettività del diritto allo studio (artt. 2 e 3 d.lgs. 63/2017), statuire come distribuire tale contributo fra i fruitori, potendo erogarlo ad alcuni in forma gratuita e ad altri secondo tariffe differenziate.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, esprime il proprio parere nei termini suddetti.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 19 novembre 2019.

Il Relatore — Il Presidente

(dott.ssa Alessandra Cucuzza) — (dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
21 novembre 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)