



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 262/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 12 luglio 2013, così composta:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott. Massimo VALERO	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Castello di Annone n. 1442 del 3 maggio 2013, pervenuta, tramite il C.A.L., il giorno 7 maggio seguente, in merito alla ascrizione del servizio per gli asili nido alle funzioni fondamentali del Comune di cui all'art. 19 della L. n. 135/2012;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Premesso l'art. 14 comma 28 D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010 obbliga i comuni di ridotte dimensioni ad esercitare una serie di funzioni fondamentali, tra cui (art. 14, comma 27, lett. g) la *"progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione"* esclusivamente attraverso *"unioni o convenzioni"*, il Comune chiede se il servizio per gli "asili nido" rientri tra tali funzioni fondamentali.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

La richiesta di parere in esame proviene, tramite il C.A.L., dal Comune di Castello di Annone ed è stata formalizzata dal suo Sindaco, è dunque ammissibile sotto il profilo soggettivo

2. I pareri sono previsti, dalla ridetta L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro

riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Rileva, a tale riguardo, l'interpretazione delle norme richiamate nella richiesta di parere, volte, a sostituire, per i comuni di ridotte dimensioni, alla gestione individuale dei servizi fondamentali quella associata nelle forme dell'unione e della convenzione fra enti locali e a razionalizzare l'utilizzo delle forme associative per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Tuttavia, come precisato da consolidata giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. La Sezione è dunque chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Nei limiti precisati, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3. L'art. 14, comma 28 D.L. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122, poi sostituito dall'art. 19 D.L. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in L. 7 agosto 2012 n. 135, ha stabilito che le funzioni fondamentali dei comuni, elencate nel precedente comma 27 e tra cui sono comprese (lett. g) quelle di *"progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione"*, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, mentre, in base al successivo comma 29, gli stessi comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali

svolte in forma associata e la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.

Al fine di raggiungere l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni minori, dunque, sono previste forme obbligatorie di unione e di convenzione (cfr., in materia, questa Sezione par. n. 287/2012).

Il D.L. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012 (art. 9, sulla *"Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi"*, comma 1) ha inoltre disposto, al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, che le regioni, le province e i comuni sopprmano o accorpino o, in ogni caso, assicurino la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che, alla data di entrata in vigore del D.L., esercitino, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

Peraltro, nel seguente comma 1 bis, tali disposizioni sono dichiarate non applicabili alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Le funzioni fondamentali sono state elencate nel comma 27 del D.L. n. 78/2010 citato, nel testo sostituito dall'art. 19 del D.L. n. 95/2012 conv. in L. n. 135/2012.

Tale norma prevede che sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e

recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Dunque, ai fini del citato D.L. n. 78 non può più farsi rinvio all'elenco delle funzioni fondamentali dei comuni rinvenibile, peraltro in via provvisoria e a scopo di determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali, nell'art. 21 comma 3 della L. 5 maggio 2009 n. 42 (recante delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), cui faceva rinvio il testo previgente del comma 27. In tale elenco nella funzione di istruzione pubblica venivano espressamente compresi *"i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica"*.

A mente dell'art. 1 della L. 6 dicembre 1971 n. 1044 l'assistenza negli asili-nido ai bambini di età fino a tre anni, nel quadro di una politica per la famiglia, costituisce un servizio sociale di interesse pubblico.

La Regione Piemonte ha legiferato in materia con la L.r. 15 gennaio 1973 n. 3, da ultimo modificata con la L.r. 8 gennaio 2004 n. 1, recante norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento.

L'art. 1 della L. r. n. 3/1973, come sostituito dalla L.r. n. 1/2004 cit., prevede che i comuni, singoli od associati nelle forme previste dalla legge possono usufruire dei contributi dello Stato e di quelli della Regione sia per la costruzione e l'impianto, sia per la gestione degli asili-nido.

L'art. 44 della stessa L. n. 1/2004 impegna la regione alla realizzazione dei servizi socio-educativi, anche sperimentali e innovativi, per l'infanzia e l'adolescenza, secondo quanto previsto dalla specifica normativa vigente in materia. Tali servizi, a mente del successivo art. 45, vanno previsti nei Piani di zona che, a mente del precedente art.

17, i comuni, singoli o associati, devono adottare e che rappresenta lo strumento fondamentale e obbligatorio per la definizione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali del territorio di competenza.

Ciò posto, ad avviso della Sezione, la mancata espressa previsione del servizio per gli "asili nido" nella nuova elencazione delle funzioni fondamentali dei comuni 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 la 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.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 12 luglio 2013

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **16/07/2013**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico SOLA