



REPUBBLICA ITALIANA

**LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 3 marzo 2015

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 del 4 febbraio 2015, con la quale il comune di Cologno al Serio (BG) ha chiesto un parere 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 del Sindaco del comune sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premessato che

Con la nota sopra citata il Sindaco del comune di Cologno al Serio richiede un parere in merito alla possibilità incrementare l'importo del contributo erogato alla Parrocchia, gestore della scuola dell'infanzia paritaria del territorio, senza incorrere nella situazione di ripiano delle perdite gestionali di un ente privato.

A tal fine si rappresenta quanto segue.

Il Comune di Cologno al Serio ha in essere una convenzione con la locale Parrocchia, Ente gestore della scuola dell'infanzia paritaria "Don Pizio", finalizzata al contenimento delle rette degli utenti. La convenzione prevede il versamento di una somma di euro 80.000,00 per anno scolastico, importo che copre tutte le spese di ordinaria gestione sostenute dalla scuola dell'infanzia paritaria.

In aggiunta, nell'ambito dell'approvazione del Piano Diritto allo Studio, ai sensi della L.R. 31/80 vengono erogati ulteriori fondi di importo variabile in funzione dei progetti educativi e didattici che vengono realizzati.

La Parrocchia ha più volte chiesto al Comune di incrementare il contributo onde evitare l'aumento delle rette di frequenza degli utenti della scuola paritaria.

Si precisa inoltre che:

- le spese di gestione ordinaria presentate nel consuntivo 2013 (ultimo dato disponibile) ammontano ad € 78.800,00 (sono escluse le voci di spese di vitto, i costi del personale, gli ammortamenti e gli oneri finanziari e l'IRAP);
- il numero degli iscritti 212 a 181;
- stimato in € 2.800.196,25 e la perdita di esercizio ammontava ad € 146.374,13;
- sul territorio esiste anche una scuola dell'infanzia statale con 6 sezioni attive e una sezione primavera non comunque sufficienti ad accogliere tutte le richieste della cittadinanza;
- 15.000,00 a sostegno delle famiglie dei bambini iscritti alla scuola dell'infanzia paritaria, in funzione delle fasce ISEE.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva 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.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe 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 riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta in esame può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo, nei limiti in cui sia diretta ad ottenere indicazioni sulla questione generale sottesa alla fattispecie concreta descritta, ossia sulla possibilità per gli enti locali, nel quadro degli attuali vincoli di finanza pubblica, di corrispondere finanziamenti a soggetti privati per la gestione di una scuola paritaria.

merito

L'esame del merito della questione, nei termini sopra riferiti, richiede quindi di stabilire se ed entro quali limiti un Comune possa lecitamente corrispondere contributi a favore di una scuola paritaria gestita da una fondazione privata.

La Sezione ritiene di dover confermare al riguardo l'orientamento espresso in precedenti pareri forniti su analoghe questioni (Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazioni n. 18/2006/PAR; n. 75/2008/PAR; 1/2010/PAR).

Si deve preliminarmente evidenziare che, in assenza di una di una legge che disponga espressamente in tal senso, non sia configurabile alcuno specifico obbligo di contribuzione a carico dello Stato e degli enti territoriali a favore di scuole istituite da privati anche quando abbiano ottenuto il riconoscimento della parità.

Il predetto riconoscimento, infatti, rimane subordinato all'impegno della scuola privata a garantire tutte le prestazioni del servizio educativo (Cass., sez. un., 16 maggio 2014, n. 10821) e non può pertanto essere vantata alcuna pretesa alla contribuzione o al rimborso nei confronti dello Stato o di altri enti pubblici.

Il che non esclude tuttavia che tali enti, nell'esercizio della propria discrezionalità, possano decidere di corrispondere finanziamenti a soggetti privati, compresi quelli che gestiscono scuole paritarie, nella misura in cui questo sia ritenuto necessario al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Si ricorda, peraltro, che la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo della Repubblica definita dalla riforma del titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione e la potestà esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale.

L'art. 7-ter della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19, stabilisce, al riguardo, che la Regione Lombardia, *"in conformità agli indirizzi del Consiglio regionale, riconoscendo la funzione sociale delle scuole dell'infanzia non statali e non comunali, senza fini di lucro, ne sostiene l'attività mediante un proprio intervento finanziario integrativo rispetto a quello comunale e a qualsiasi altra forma di contribuzione prevista dalla normativa statale, regionale o da convenzione, al fine di contenere le rette a carico delle famiglie"*.

Che l'intervento finanziario della Regione sia espressamente definito "integrativo" rispetto a quello comunale porta a ritenere come tra le finalità istituzionali del comune possa annoverarsi quella di assicurare l'effettività dell'istruzione anche attraverso l'erogazione di contribuzioni alle scuole dell'infanzia non pubbliche (Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 18/2006/PAR con riferimento alla previgente legge regionale n. 8/1999 che regolava negli stessi termini le contribuzioni a favore delle scuole dell'infanzia private).

La questione si presta pertanto ad essere inquadrata nella più ampia problematica dei limiti dei finanziamenti comunali a soggetti privati.

Si richiamano al riguardo le argomentazioni svolte dalla Sezione nei precedenti sopra citati nei quali è stato precisato che, in base alle norme e ai principi della contabilità pubblica, non è rinvenibile alcuna disposizione che impedisca all'ente locale di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi, ove queste siano necessarie per conseguire i propri fini istituzionali.

Se, infatti, l'azione è intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune il finanziamento, *"anche se apparentemente a fondo perso, 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" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 262/2012/PAR).

Riconosciuto l'interesse generale dell'attività, la natura pubblica o privata del soggetto che la svolge e, in quanto tale, riceve il contributo risulta indifferente, posto che la stessa amministrazione pubblica opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di ciascun ente), soggetti aventi natura privata.

Si consideri anche, sotto questo profilo, che l'art. 118 della Costituzione impone espressamente ai Comuni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. La facoltà degli enti territoriali di attribuire benefici patrimoniali a soggetti privati in ragione dell'interesse pubblico indirettamente perseguito, ammessa in via generale nei termini sopra riferiti, rimane tuttavia subordinata ai limiti imposti da disposizioni di legge dirette al contenimento della spesa pubblica ed alle prescrizioni richieste dai principi contabili per garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Specifici divieti di contribuzione a favore di soggetti privati sono fissati, dalle disposizioni di cui all'art. 6, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, e all'art. 4, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La prima impedisce alle amministrazioni pubbliche di effettuare spese di sponsorizzazione. L'estensione del divieto è stata più volte precisata da questa Sezione la quale, nei pareri resi sull'argomento, ha avuto modo di affermare che costituisce una spesa di sponsorizzazione il contributo elargito al privato per segnalare ai cittadini la presenza dell'ente pubblico così da promuoverne l'immagine, non anche il sostegno finanziario alle iniziative di un soggetto terzo riconducibili ai fini istituzionali dello stesso ente che dovranno emergere inequivocabilmente dalla motivazione del provvedimento (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 1075/2010/PAR).

La seconda delle disposizioni sopra richiamate stabilisce che gli enti di diritto privato di cui agli artt. da 13 a 42 del codice civile, che forniscono servizi a favore dell'amministrazione, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche con la sola esclusione degli enti espressamente elencati tra cui figurano le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica e gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione.

E' stato osservato sul punto che, in ogni caso, la lettera della legge limita il divieto di contribuzione ai soli enti che prestano servizi alle amministrazioni pubbliche senza estendersi a quelli che forniscono servizi direttamente alla cittadinanza quale esercizio -

mediato - di finalità istituzionali dell'ente locale e dunque nell'interesse di quest'ultimo (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 89/2013/PAR).

Pur non incorrendo nei divieti sopra indicati, il finanziamento comunale deve tuttavia essere configurato in modo tale da escludere un ripiano delle perdite di un ente privato ed in particolare, per quanto di specifico interesse ai fini del presente parere, di una fondazione costituita nelle forme del codice civile.

Si richiamano al riguardo le considerazioni già svolte da questa Sezione nel parere n.1138 del 21 dicembre 2009, in cui è stato chiarito, innanzitutto, che la fondazione, ente morale, dotato di personalità giuridica e disciplinato dal codice civile, ha quale elemento costitutivo essenziale l'esistenza di un "patrimonio" destinato alla soddisfazione dello "scopo" per il quale l'ente è costituito. Ove il patrimonio non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o venga meno, ai sensi delle norme civilistiche, la fondazione si estingue e il suo patrimonio residuo è trasferito ad organi che abbiano finalità analoga, a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione in altro ente.

Lo stesso concetto di "perdita gestionale" da ripianare deve ritenersi estraneo alla nozione di fondazione che, al fine di soddisfare lo scopo per il quale è costituita, normalmente, intraprende un'attività nell'ambito della quale può concludere specifici accordi con soggetti privati o pubblici; questi, come sopra evidenziato, possono erogare sia corrispettivi per i servizi ricevuti che erogare contributi, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico.

Non è possibile, però, che l'ente locale si accoli l'onere di ripianare di anno in anno (mediante la previsione di un generico contributo annuale) o anche occasionalmente le perdite gestionali della Fondazione, perché a queste deve essere in grado di far fronte la Fondazione con il suo patrimonio. In caso contrario, la Fondazione o si estingue o potrà essere trasformata.

In caso di concessione di un contributo straordinario, l'entità dello stesso dovrà essere contenuta entro gli importi effettivamente spesi per l'attività svolta, in relazione all'ordinaria attività di gestione. Dagli atti deliberativi dell'Ente e nella convenzione stipulata con il beneficiario dovrà risultare l'avvenuta valutazione delle finalità pubbliche del contributo, con particolare riferimento allo svolgimento di attività di preminente interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune, non trovando, in caso contrario, l'attribuzione alcuna giustificazione.

Particolare cautela dovrà essere posta nella verifica della corrispondenza dell'entità del contributo all'effettiva utilità conseguita dalla comunità locale con la fruizione del servizio prestato in convenzione dalla Fondazione. Questo aspetto dovrà trovare adeguata rappresentazione economica nella convenzione tra il Comune e la fondazione.

Altrettante cautele dovranno essere adottate dal Comune relativamente al corretto utilizzo dei fondi pubblici, dovendosi prevedere convenzionalmente adeguate rendicontazioni sul

servizio reso, al fine di permettere il controllo da parte dell'Ente locale sull'effettiva destinazione della spesa al fine pubblico per cui è sostenuta. Infine, l'ente deve valutare le ripercussioni finanziarie e contabili sul proprio bilancio derivanti dall'affidamento della gestione di un servizio ad una fondazione, nel caso in cui la stessa venga a trovarsi in perdita, se i contributi pubblici e i corrispettivi erogati dagli utenti non coprono interamente i costi di gestione.

Alla luce delle predette considerazioni si può pertanto ritenere che un comune, nel rispetto dei divieti e dei limiti sopra evidenziati possa corrispondere finanziamenti ad una fondazione che gestisce una scuola dell'infanzia sul suo territorio ove ciò, sulla base di una valutazione discrezionale dell'interesse pubblico, costituisca il mezzo per assicurare alla cittadinanza amministrata servizi essenziali che rientrano nelle proprie finalità istituzionali, rimanendo in ogni caso escluso qualsiasi intervento diretto al ripiano delle perdite della fondazione stessa.

Il Comune potrà avvalersi delle predette indicazioni per l'adozione degli atti di esclusiva competenza rispetto alla fattispecie concreta descritta nella richiesta di parere.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 3 marzo 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
il 23/03/2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)