



**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. 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 4 febbraio 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 n. 153 dell'8 gennaio 2015, con la quale il comune di Tradate (VA) 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 Tradate richiede un parere in merito alla possibilità, per gli enti locali, di procedere all'erogazione di contributi in favore di fondazioni scuole dell'infanzia paritarie, finalizzati a fornire assistenza ai bambini portatori di handicap.

Si richiamano a riguardo gli articoli 2 e 3 della Costituzione, nonché il successivo art. 33, comma 3 che, con il riconoscere ad enti e privati *il diritto istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato*, sembrerebbe richiedere che tutte le scuole paritarie garantiscano a tutti gli studenti il servizio educativo, ivi comprese le prestazioni previste dal decreto legge n. 60/2000 e dall'art. 13 della legge n. 104/1992, in tema di soggetti affetti da disabilità.

Si rileva quindi che recenti pronunce giurisprudenziali della Suprema Corte di Cassazione (da ultimo la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 16 maggio 2014, n. 10821) abbiano sottolineato

. Tali pronunce sembrerebbero evidenziare l'assenza di qualsivoglia onere in capo alle amministrazioni di contribuire in favore di scuole riconosciute "paritarie" con riguardo all'assistenza fornita a studenti disabili.

Nessuna precisazione viene comunque fornita dalla giurisprudenza rispetto all'eventuale possibilità di rimborso in favore degli asili infantili.

### **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 esplicitazione 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.

La richiesta in esame, diretta ad avere indicazioni sui limiti di spesa del Comune in materia di finanziamenti a privati, rientra nella materia della contabilità pubblica sopra precisata e pertanto può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

#### **merito**

Il parere richiesto richiede di stabilire se un comune, alla luce dei divieti e dei limiti di spesa imposti dal vigente quadro normativo, possa lecitamente corrispondere contributi ad una scuola paritaria.

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 ivi comprese quelle a favore dei soggetti disabili, in ordine alle quali, come ribadito dalla giurisprudenza richiamata dal comune istante (Cass., sez. un., 16 maggio 2014, n. 10821), 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, comprese le 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.

Ogniqualevolta tuttavia un ente locale, al pari di ogni altro ente pubblico, ricorre a soggetti privati per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici di natura patrimoniale, le cautele debbono essere maggiori, anche al fine di garantire l'applicazione dei principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono caratterizzare l'attività amministrativa.

Il finanziamento concesso a privati, in particolare, deve essere tale da non incorrere nel divieto di spese per sponsorizzazioni previsto dall'articolo 6, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione pubblica, a prescindere dalla sua forma, quale spesa di sponsorizzazione è la relativa funzione: la spesa di sponsorizzazione presuppone la semplice finalità di segnalare ai cittadini la presenza dell'ente pubblico, così da promuoverne l'immagine (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 1075/2010/PAR).

Non si configura, invece, quale sponsorizzazione il sostegno d'iniziativa di un soggetto terzo, riconducibili ai fini istituzionali dello stesso ente pubblico.

L'attività, dunque, che rientra nelle competenze dell'ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di Comuni e Province costituisce una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell'immagine dell'amministrazione.

Questo profilo, come detto, idoneo ad escludere la concessione di contributi dal divieto di spese per sponsorizzazioni, deve essere indicato dall'ente locale in modo inequivoco nella motivazione del provvedimento.

L'Amministrazione è inoltre tenuta ad evidenziare i presupposti di fatto e il percorso logico alla base dell'erogazione a sostegno dell'attività svolta dal destinatario del contributo, nonché il rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità delle modalità prescelte di resa del servizio.

In ogni caso, l'eventuale attribuzione deve risultare conforme al principio di congruità della spesa mediante una valutazione comparativa degli interessi complessivi dell'ente locale.

Alla luce delle predette considerazioni si può pertanto ritenere che il Comune, nei limiti sopra evidenziati, possa corrispondere finanziamenti a scuole dell'infanzia istituite da

privati, anche per la specifica finalità di fornire sostegno ai bambini diversamente abili, 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.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 febbraio 2015.

Il Relatore  
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria  
il 23/02/2015

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)