



## 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.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario (relatore)
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 21 aprile 2021 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito, in sede di conversione, con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente:

#### **DELIBERAZIONE**

**sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Nosate (MI)**

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'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

VISTO l'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del decreto-legge n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei ministri 13 gennaio 2021, pubblicata in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 15 del 20 gennaio 2021, di proroga fino al 30 aprile 2021 dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTA la richiesta di parere n. 1051 del 19 marzo 2021, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Nosate (MI) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 17 in data 19 marzo 2021;

VISTA l'ordinanza n. 22 del 2021 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma *“Microsoft Teams”*

UDITO il relatore, dott.ssa Alessandra Molina.

## PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Nosate (MI) ha formulato una richiesta di parere con riferimento all'obbligo di fruizione del servizio di refezione scolastica e alla determinazione della relativa tariffa.

In particolare, l'Ente, premesso che le scuole elementari di Nosate, in seguito alla razionalizzazione della rete scolastica sono state soppresse e aggregate al plesso del Comune di Turbigo, ha formulato i seguenti quesiti:

1. *“È legittimo che la frequentazione del servizio di refezione scolastica, sia considerata obbligatoria? In particolar modo faccio riferimento alla sentenza 1576/2020 del TAR Lazio (ma risulta ce ne siano anche altre precedenti in questa direzione), che identifica la mensa come un servizio a domanda individuale (riprendendo quanto sancito dal DM 31 dicembre 1983); pertanto si ritiene che ogni famiglia dovrebbe essere libera di scegliere se far partecipare o meno i propri figli al servizio mensa, senza dover fornire giustificazioni.*
2. *Qualora la risposta al primo quesito fosse che sia legittimo ritenere obbligatoria la frequentazione del servizio di refezione scolastica, ci si chiede se: dal momento che sul territorio di Nosate non sono presenti soluzioni scolastiche alternative e che le strutture scolastiche di Turbigo sono state identificate quali strutture scolastiche di riferimento per gli alunni nosatesi, non sarebbe legittimo considerare gli studenti provenienti da Nosate, alla pari di quelli residenti a Turbigo?*
3. *È legittimo che l'Amministrazione Comunale di Turbigo, nel deliberare quote differenziate tra residenti e non residenti, applichi a questi ultimi una tariffa per ogni pasto, superiore al costo effettivo del pasto? Ossia, l'Amministrazione Comunale di Turbigo, dato in circa 5,20 euro il costo effettivo di ogni pasto, chiedendone 6,90 al bambino nosatese, ottiene di fatto un guadagno sul singolo pasto del non residente.*
4. *Qualora la risposta al precedente quesito fosse che, nel deliberare le quote dei pasti dei non residenti, l'Amministrazione Comunale di Turbigo possa legittimamente applicare un sovrapprezzo al costo effettivo di ogni singolo pasto; si chiede se esiste un limite a questo sovrapprezzo oltre il quale la cifra richiesta sia considerata vessatoria nei confronti degli utenti nosatesi? Si consideri che chiedere 6,90 a pasto,*

*per un pasto che ne costa 5,20, significa che ai non residenti viene applicato un sovrapprezzo di oltre il 30% del costo effettivo.*

5. *È legittimo che l'Amministrazione Comunale di Turbigo, nel determinare le tariffe per il servizio mensa, non prenda minimamente in considerazione le diverse condizioni economiche delle famiglie? Per esempio stabilendo fasce contributive differenti in funzione all'ISEE degli utenti."*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, nonché, da ultimo, con la deliberazione 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha esplicitato i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore ai sensi del citato articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Questa Sezione è pertanto chiamata a verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere di cui trattasi presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo.

#### **I. Ammissibilità soggettiva.**

Sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Nosate (MI), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'articolo 50 del TUEL.

La richiesta è dunque da ritenersi soggettivamente ammissibile in quanto proviene dall'organo legittimato a proporla.

## **II. Ammissibilità oggettiva.**

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

La Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

In particolare, nella deliberazione n. 5/2006/SEZAUT è stato precisato che *«la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale»*, in quanto *«ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali»*(cfr. Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 5/2006).

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 che le Sezioni regionali di controllo possano pronunciarsi su quesiti che implicino

valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, ha precisato che *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

A tale ultimo riguardo, la stessa Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione 24/SEZAUT/2019/QMIG ha altresì ritenuto che *«la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”», in quanto «si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede»*.

Con riferimento al caso di specie, il contesto sopra delineato induce a ritenere che la richiesta di parere sia da considerarsi inammissibile sotto il profilo oggettivo per i profili di seguito indicati.

Il Comune di Nosate interroga la Sezione in merito alla legittimità della scelta gestionale effettuata dal Comune di Turbigo, al cui plesso scolastico sono aggregati gli alunni del proprio territorio, con riferimento al servizio di refezione scolastica.

In particolare, l'Ente chiede alla Sezione se sia legittimo imporre agli alunni di Nosate l'obbligo di frequentare la mensa scolastica e pone altresì una serie di quesiti variamente articolati circa la legittimità della scelta effettuata dal comune di Turbigo nella determinazione dell'entità della tariffa applicata in maniera differenziata agli alunni nosatinesi e con un sovrapprezzo rispetto al costo effettivo del pasto.

A tale riguardo, con riferimento al tema oggetto del primo quesito, relativo all'obbligo da parte degli alunni della fruizione del servizio mensa, si evidenzia che trattasi di tematica involgente posizioni giuridiche soggettive che paiono di naturale spettanza di altro giudice, come evidenziano le pronunce del giudice amministrativo esistenti in materia, in parte richiamate anche dal Comune istante, nonché le decisioni della Corte di cassazione al riguardo (cfr. Corte di cassazione, Sezioni Unite, n. 20504 del 2019). Tale questione non può quindi farsi rientrare nell'ambito della contabilità pubblica come perimetrata dalla giurisprudenza consolidata sopra richiamata, mancando quei profili di specializzazione funzionale che giustificano la funzione consultiva di questa Corte. Peraltro, qualunque decisione nel merito da parte di questa Sezione finirebbe per sovrapporsi a pronunce di altri organi giudiziari, rischiando di prefigurare soluzioni non conciliabili con quelle spettanti ai competenti organi della giurisdizione. Sotto tale profilo, pertanto, la richiesta formulata dal Comune di Nosate va dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo.

I restanti quesiti sono invece relativi alle modalità di gestione del servizio di refezione scolastica che, nell'ambito dei servizi pubblici locali, costituisce un servizio di interesse pubblico a domanda individuale. Ciò si ricava dalla normativa dettata in materia e, in particolare, dal decreto del Ministro dell'interno del 31 dicembre 1983 che, in

attuazione del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, che reca l'elenco dei cosiddetti servizi a domanda individuale, tra i quali rientra appunto il servizio enumerato al n. "10) mense, comprese quelle ad uso scolastico".

A tale proposito, si segnala che questa Sezione si è già ampiamente soffermata sul carattere di discrezionalità della scelta di determinazione dei costi del servizio, riservata per legge all'amministrazione comunale, in particolare nella delibera n. 427/2019/PAR, nonché nella successiva delibera n. 21/2021/PAR.

Nel caso di specie, la richiesta di parere appare invero volta alla soluzione di una problematica specifica dell'ente relativa alla correttezza di una precisa scelta gestionale già effettuata da altro Comune con riferimento ai criteri applicati, nell'ambito della propria discrezionalità, nella determinazione della tariffa. Anche sotto tale profilo, quindi, la richiesta di parere non può considerarsi ammissibile.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere di cui in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 21 aprile 2021.

Il Relatore

(dott.ssa Alessandra Molina)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

22 aprile 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)