



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere, relatore
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 15 febbraio 2024,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di *“ulteriori forme di collaborazione”* tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Cons. Patrizia Impresa;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 12 gennaio 2024, al n. 286, il Sindaco del Comune di Borgo a Mozzano ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene dei quesiti concernente la possibilità, per il Comune istante, di rivalersi delle spese (o, in alternativa, di stabilire un onere di compartecipazione) nei confronti dei genitori di minori inseriti in comunità educativa in forza di ordinanza di cui all’art. 403 del Codice civile e/o in esecuzione di provvedimento del Tribunale dei Minori.

3. In particolare, l’ente si rivolge a questa Sezione al fine di chiarire l’esatta individuazione del soggetto competente a sostenere gli oneri economici derivanti dal collocamento di un minore presso una comunità educativa, e, conseguentemente, a stabilire in maniera corretta le possibili fonti di finanziamento della spesa, tenuto conto delle possibili ripercussioni sugli equilibri di bilancio, derivanti dalla non prevedibilità dei suddetti impegni finanziari. Al riguardo, l’ente, nel premettere che fra le spese cui il Comune è tenuto a far fronte, vi rientrano, al ricorrere delle circostanze di cui all’art. 403 del Codice civile, anche quelle inerenti alle rette per il collocamento di minori presso strutture educative residenziali – potendo, il collocamento stesso, avvenire o mediante modalità *“straordinaria”* e urgente, con provvedimento della pubblica autorità ex art. 403, co. 1, c.c. (nel caso ipotizzato nel quesito si tratterà di ordinanza sindacale) o in esecuzione di un decreto emesso dal Tribunale per i Minorenni - , richiama l’orientamento giurisprudenziale secondo il quale il pagamento delle spese legate alla permanenza nelle suddette strutture, sebbene debba essere anticipato dall’Erario, costituisca un onere che rientra nell’obbligo genitoriale di mantenimento dei figli minori, obbligo connaturato allo status di genitore e che non viene meno neanche in caso di perdita della potestà genitoriale (Corte di Cassazione sez. I,

sentenza n. 22678/2010 e sentenza n. 22909/2010; Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 2/2015/PAR; T.A.R. Veneto, sez. III, Sentenza n. 1091/2018).

4. Tanto premesso, il Comune istante formula i seguenti due quesiti:

- se il Comune sia tenuto, o comunque abbia titolo, a rivalersi sui genitori per le spese sostenute in relazione all'inserimento di figli minori presso una struttura residenziale (comunità educativa) disposto in esecuzione di un provvedimento del Tribunale dei Minori (o, in via di urgenza, di un provvedimento della pubblica autorità ex art. 403 del Codice civile);

- in caso affermativo, se l'esenzione totale o parziale (compartecipazione) della famiglia di cui fa parte il minore rispetto all'onere economico sostenuto per l'inserimento presso la struttura residenziale costituisca una eccezione al principio generale per il quale l'Ente può rivalersi per intero della spesa sostenuta.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il corretto esplicitarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

2. Sotto il profilo soggettivo, la norma presuppone che: a) il soggetto richiedente rientri nell'elenco degli enti pubblici a tal fine legittimati dalla norma, quali Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane (cd legittimazione soggettiva esterna); b) la richiesta sia formulata dall'organo titolare del potere di rappresentanza, dunque, deputato ad agire in nome e per conto dell'ente (cd legittimazione soggettiva interna); c) la domanda sia sottoposta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), quale organo regionale di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali.

2.1 Nel caso di specie, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Borgo a Mozzano, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

3. Sotto il profilo oggettivo, appaiono necessarie alcune preliminari considerazioni di approfondimento dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003.

3.1 La norma attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri "*in materia di contabilità pubblica*". A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo

hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, *“che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri”* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, *“limitatamente all'interpretazione”*) di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

3.2 D'altra parte, la Sezione delle autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i 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), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce 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”* (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, 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). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

3.3 La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi fino a valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere in concreto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

4. Tutto ciò premesso, si ritiene che nel caso di specie la richiesta di parere non soddisfi le condizioni di ammissibilità oggettiva sopra delineate.

4.1 Con il primo quesito proposto, in particolare, l'ente domanda al Collegio se sia tenuto, o comunque abbia titolo, a rivalersi sui genitori per le spese sostenute in relazione all'inserimento di figli minori presso una struttura residenziale educativa (o, in alternativa, stabilire un onere di compartecipazione) disposto in esecuzione di un provvedimento del Tribunale dei Minori (o, in via di urgenza, di un provvedimento della pubblica autorità ex art. 403 c.c.). Al riguardo, il quesito appare privo dei requisiti di generalità ed astrattezza, in quanto inevitabilmente connesso all'adozione di specifici atti di gestione da parte dell'amministrazione, concernenti, in particolare, l'opportunità di rivalersi nei confronti dei genitori di un minore, ovvero lo stabilire a carico degli stessi oneri di compartecipazione per le spese derivanti dall'inserimento del minore presso una struttura residenziale, in esecuzione di un provvedimento del Tribunale dei Minori o di un provvedimento della autorità pubblica. L'eventuale pronuncia di questa Sezione sulla richiesta in esame, pertanto, determinerebbe un'indebita ingerenza nella concreta attività gestionale e amministrativa dell'Ente istante, integrando gli estremi di un preventivo vaglio di legittimità dell'*agere* amministrativo piuttosto che l'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, inerente alla materia contabile.

4.2 Con il secondo quesito proposto, l'ente, in caso di risposta affermativa al primo quesito, domanda alla Sezione se l'esenzione totale o parziale (compartecipazione) della famiglia di cui fa parte il minore rispetto all'onere economico sostenuto per l'inserimento presso la struttura residenziale costituisca una eccezione al principio generale per il quale l'Ente può rivalersi per intero della spesa sostenuta. Al riguardo, il quesito in esame appare estraneo alla materia della contabilità pubblica in quanto, seppur concernente una spesa e i connessi effetti finanziari sul bilancio dell'Ente, non solleva dubbi su questioni attinenti ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie locali.

Entrambi i quesiti, infatti, come sopra meglio illustrati, affrontano questioni legate all'adempimento di obbligazioni di fonte legale, discendenti dal riconoscimento di diritti assistenziali a tutela del minore, la cui spettanza è soggetta all'accertamento dei competenti organi giurisdizionali (cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 25/2023/PAR). L'eventuale pronuncia di questa Sezione, che statuisca in ordine alle quote e ai criteri di compartecipazione dei genitori del minore ai suddetti oneri, con conseguenti effetti sull'esercizio del diritto di rivalsa del Comune istante, interferirebbe con l'ambito di cognizione riservato al G.O., organo competente alla risoluzione delle controversie in tema di pagamento degli oneri derivanti dalla collocazione del minore e alle determinazioni in ordine al *quantum* dovuto dai diversi soggetti coinvolti. Ad ogni modo, la presenza di pronunce riconducibili a diverse Autorità giurisdizionali - quali, peraltro, quelle in parte citate nelle premesse di cui alla richiesta di parere stessa -, nonché le considerazioni illustrate in tema di giurisdizione, fanno ritenere che la questione possa esser considerata estranea alla materia della contabilità pubblica, in quanto i profili contabili risultano marginali rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico, risolvibili in diversa sede (Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; cfr. Corte di Cassazione, Sez. I, sentenza n. 22678/2010, sentenza n. 22909/2010 e sentenza n. 23583/2022; T.A.R. Veneto, sez. III, Sentenza n. 1091/2018).

L'odierna richiesta di parere, infine, se considerata nel suo complesso, oltre a prospettare problematiche di stretta competenza del Comune, incentrate su circostanze di fatto (in parte anche eventuali), non fornisce alla Sezione un chiaro inquadramento giuridico della questione, né indica le specifiche norme, fonti di possibili dubbi interpretativi, sulle quali soffermare l'attenzione (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 21/2018/PAR).

5. Conclusivamente, la richiesta di parere formulata dal Comune di Borgo a Mozzano è da ritenersi oggettivamente inammissibile, in quanto, da un lato, sottende valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale ed amministrativa, impedendo alla Sezione di pronunciarsi nel rispetto dei canoni della generalità e dell'astrattezza; dall'altro, non solleva questioni inerenti alla materia della contabilità pubblica, con possibili interferenze e/o sovrapposizioni, peraltro, con l'ambito di cognizione riservato ad altri organi giudiziari.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Borgo a Mozzano, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per

conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2024.

Il Relatore
Patrizia Impresa
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 20 febbraio 2024.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)