



# ITALIA DEI VALORI

CALABRIA

---

AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE

AL GRUPPO CONSILIARE DI MAGGIORANZA

AL GRUPPO CONSILIARE DI MINORANZA

AL SINDACO

- COMUNE DI VILLA SAN GIOVANNI -

OGGETTO: Consiglio Comunale - Modifica della Convenzione con l'Istituto "Figlie di Maria Ausiliatrice"  
**n.10 del 27/02/2019**

- Considerazioni e valutazioni.-

Con riferimento alla proposta di deliberazione in oggetto indicata, data la rilevanza storico-sociale di una struttura che da oltre un secolo svolge una funzione educativa di estremo valore per la città, prima che il Consiglio Comunale si determini in merito all'argomento è opportuno sottoporre alle SS.LL., con preghiera di darne conoscenza ai Consiglieri tutti, una serie di *discrasie e considerazioni* non perfettamente note ai singoli e che potrebbero portare il Consiglio Comunale a rivedere e modificare quella che appare una decisione politico-amministrativa non sufficientemente approfondita.

A prescindere da considerazioni personali che non compaiono in atti e che attengono ad una valutazione soggettiva, il compito di chiunque svolga una funzione pubblica, sia a carattere individuale sia quale componente di un organismo collegiale, è quella di agire consapevolmente e quindi di conoscere tutti gli aspetti giuridicamente rilevanti della vicenda.

Avuto riguardo all'argomentazione che viene riportata nei molteplici pareri espressi dagli Uffici, viene subito in luce l'insufficienza e la contraddittorietà della stessa ed i difetti formali che sottendono ad una decisione che andrebbe a modificare non solo e non tanto un rapporto centenario di collaborazione con la città, quanto gli effetti che tale atto amministrativo avrebbe come inevitabile riverbero nei confronti della controparte.

Sul tema dei pareri va intanto affermato che essi, tutti, riportano la data del **27 settembre 2022, a significare che non vi sia stata un'accurata istruttoria e che tale istruttoria sconti le lacune di una frettolosa analisi della questione**, pur manifestando, gli stessi pareri, l'intenzione di dover assumere il provvedimento offrendo all'Istituto il tempo necessario alla riprogrammazione delle attività quando queste sono invece già avviate.

Orbene, l'art. 3 della L.241/90, rubricato – **motivazione della decisione**, pone l'obbligo di giustificare il provvedimento con una motivazione che non sia contraddittoria, perplessa, incongrua o illogica, a garanzia anche del “**giusto procedimento amministrativo**” e quindi anche del controllo in sede di accertamento giurisdizionale. E delineando anche la struttura della motivazione, secondo i due elementi fondamentali: **presupposti di fatto** e **le ragioni di diritto** (*Cons. Stato, III, 23 novembre 2015, nn. 5311 e 5312; IV, 21 aprile 2015, n. 2011; V, 24 novembre 2016, n. 4959, 23 settembre 2015, n. 4443, 28 luglio 2015, n. 3702, 14 aprile 2015, n. 1875, 24 marzo 2014, n. 1420; VI, 6 dicembre 2016, n. 5150*).

L'obbligo di motivazione – continua il citato art 3 - è escluso solo per gli atti di portata generale ed astratta come i regolamenti amministrativi, così intendendo anche gli atti di pianificazione generali, mentre vige l'obbligo di **motivazione degli atti di variante dei provvedimenti pianificatori** in quanto incidenti su aspettative già legittimamente formatesi.

Afferma anche, il citato art. 3, che <<**se le ragioni della decisione risultano**>> - come nel caso in esame - <<**da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama**>>.

Nel caso di specie, il provvedimento finale si avvale di una motivazione per *relationem* rappresentata dai pareri espressi dai Responsabili degli uffici, i quali **devono rispondere ai criteri stabiliti dalla legge** in merito alle argomentazioni, in grado di supportare la decisione finale e l'emanazione dell'atto.

il **tema dell'obbligo economico-finanziario** della revoca, **in ragione dello stato di dissesto**, che con ogni evidenza attiene a questioni contabili, non viene introdotto dal Responsabile del Settore Economico-Finanziario che avrebbe dovuto porlo nel proprio parere (con protocollo indecifrabile), ma, semplicemente, quel parere rimanda al parere espresso dal **Responsabile del Settore Affari Generali** da cui ha avuto avvio il procedimento *de quo*.

Tuttavia, il parere espresso dal Responsabile del Settore Affari Generali, che per primo introduce la **necessità di riduzione/revoca del contributo**, posto lo stato di dissesto, non esprime le ragioni di diritto (**ragioni giuridiche**) da cui emerge l'obbligo, per l'Ente, di procedere ad una riduzione/revoca della “convenzione” o del “contributo”, ma **afferma che la scelta rientra in un potere discrezionale dell'Ente**.

Analogo il parere espresso, in sede di Commissione Consiliare “Affari Generali”, datato sempre **27.09.2022** dall'Avvocatura Civica che si limita ad un generico richiamo all'Ente ad una **condotta coerente con lo stato di dissesto finanziario ma non indica, né potrebbe, una norma specifica, un riferimento normativo, una pronuncia giurisprudenziale da cui possa risalirsi alla norma di legge che renda obbligatoria la revoca del contributo**. Tale parere, bensì, è limitato alla trascrizione di pronunce giurisprudenziali (*Corte dei Conti Corte dei conti, sez. contr.Veneto, parere 20 aprile 2016, n. 260/2016; Corte Conti Sezione Controllo Lombardia parere n. 322/2018; Corte dei Conti Sezione Controllo Lombardia parere n. 121/2015; Cass., sez. un., 16 maggio 2014, n. 10821* ) che si rifanno ad una facoltà, dunque ad un **potere discrezionale in capo alla PA**.

Sul punto occorre sottolineare come l'argomentazione scelta a sostegno della tesi della revoca del contributo, pur essendo legittima in caso di revoca, appartiene ad una <<scelta>> non già ad un <<obbligo>> e non vincola, quindi, il Consiglio Comunale che dovrà decidere sulla base dell'esercizio di un **potere discrezionale** (parere Corte dei Conti Lombardia nr. 39/2008; parere Corte dei Conti,



# ITALIA DEI VALORI

CALABRIA

Lombardia nr. 285/2011; parere Corte dei Conti Lombardia nr. 79/2015; parere Corte dei Conti Lombardia Nr. 322/2018).

Sul punto va anche detto che le norme prevedono un elenco tassativo delle azioni che devono essere intraprese e delle tutele che vengono offerte al Comune. E la giurisprudenza, poi, si esprime nel senso di raccomandare una condotta “prudenziale” nella determinazione delle spese, fissando limiti, senza mai indicare quali siano le uscite consentite al di fuori di quelle tassativamente previste.

Quanto allo stato di dissesto, come è stato sancito più volte dalla Corte dei Conti, le responsabilità sanzionatorie prevedono un accertamento, ai sensi dell’art. 248 D.Lgs 267/2000, soltanto per gli amministratori che il dissesto lo hanno dichiarato, mentre la responsabilità ordinariamente riconducibile agli amministratori, riguarda l’aspetto risarcitorio che deve preventivamente provare il deliberato depauperamento patrimoniale che in questo contesto non può esserci .

Rileva, altresì da ultimo e non certo per grado di importanza, che l’Ente abbia verosimilmente avviato il procedimento di revisione della “Convenzione”, in violazione degli Art. 7, 8, 9, 10 e 10 bis della L. 241/90.

Definitivamente risolta la questione se sia o no un obbligo di legge la revoca del contributo, **nel senso che non vi sia una norma cogente che a tal fine obbliga l’Ente in stato di dissesto** è, al contrario, affermata la discrezionalità politica di una scelta che esclude a priori il dolo o la colpa grave e che determina l’impossibilità di un intervento del giudice penale, amministrativo e contabile.

Ora, definitivamente rilevato – dai pareri espressi che appaiono conformi a quanto indicato dalla Corte dei Conti **che alcun obbligo incomba sull’Ente circa l’obbligatorietà di pervenire ad una riduzione/revoca del contributo** e della “convenzione” ma **soltanto un potere discrezionale** che viene, *motu proprio* attivato, occorre approfondire la vicenda, richiamando il parere espresso dal Dirigente del Settore Affari Generali.

Va intanto premesso e **sottolineato** che tutti e tre i pareri dei dirigenti, mentre sono rivolti a giustificare un provvedimento di revoca del contributo, pena – asseritamente – responsabilità di tipo penale ed erariale, si astengono dall’evidenziare le responsabilità che, invece, emergerebbero ove l’Istituto avviasse un contenzioso di fronte al venir meno di una legittima aspettativa scaturente dalla “Convenzione”.

Non risulta emergere, da tali pareri, che vi sia una responsabilità, penale e/o contabile, nel caso inverso. Se, cioè, il soggetto nei cui confronti si è dapprima creata una legittima aspettativa sia poi stato costretto a rivedere la propria attività programmatica, posto che la normativa sul giusto procedimento amministrativo pone oggi sullo stesso piano il soggetto privato e quello pubblico.

Una grave omissione che pone i consiglieri Comunali nella condizione di essere inconsapevoli dell’espressione del loro voto e che esporrebbe ogni singolo Consigliere e l’intero Ente a responsabilità, penali, amministrative e contabili che essi allo stato ignorano.

In pratica, nella questione relativa all’Istituto “Figlie di Maria Ausiliatrice”, la stipula della “Convenzione” ha fatto sorgere un’aspettativa che il Comune sta oggi revocando, mentre il “contratto” è ancora in corso di validità, ma senza il supporto di una **robusta** argomentazione.

A questo va soggiunta la rilevanza dell’indicazione contenuta nel parere espresso dallo stesso Dirigente, circa l’esigenza di una modificazione della “Convenzione” con l’Istituto “Figlie di Maria Ausiliatrice” sedente su questa via Asilo, al fine della trasformazione del rapporto in essere.



# ITALIA DEI VALORI

CALABRIA

In detto parere, il Dirigente del Settore Affari Generali – che non è chiamato a conoscere su questioni economico-finanziarie – si afferma che la revoca del contributo <<**risulta di carattere urgente ed improrogabile... ..per la difficoltà finanziaria dell'Ente**>>, siccome la modifica della “Convenzione” nel senso di:

- 1) Modificare le modalità di incasso per l'iscrizione (ad oggi ricevute dall'Ente)
- 2) la mensa scolastica, la retta mensile e il servizio scuolabus al momento gestite dall'Ente

L'Istituto gestisce la struttura dal 1925 attraverso le “Figlie di Maria Ausiliatrice” che hanno sostituito le cd “mastre”, all'epoca utilizzate per l'educazione dei discenti per carenza di risorse qualificate.

Con Decreto del MIUR - USR per la Calabria prot. nr. 22279/P. del 27 /11/2006, l'Asilo condotto dalle suore “Figlie di Maria Ausiliatrice” è stato riconosciuto come **Istituto Parificato** e destinatario anche di finanziamenti e sussidi dello stesso MIUR.

Il **Consiglio di Stato**, con sentenza **n. 292 del 30 gennaio 2016** ha stabilito l'illiceità dei criteri e dei parametri adottati dal MIUR, dichiarando che le Scuole senza fini di lucro sono quelle che **svolgono oggettivamente** il servizio scolastico senza fini di lucro, ovvero a titolo gratuito o dietro versamento di un corrispettivo solo simbolico, per l'attività didattica prestata, tale comunque da coprire solo una frazione del costo effettivo del servizio.

Ora, la richiesta di modificare le modalità di incasso della quota di iscrizione, così come eventuali rette mensili, trasferendole dal Comune all'Istituto, farebbero cadere i criteri “oggettivi” sulle quali sino ad oggi operava l'Istituto, trasformando lo stesso in un Ente con fini di lucro (modificando quella che oggi viene definita *mission*) e portando quindi alla **chiusura indotta** del medesimo ma violando una serie di diritti e di riconoscimenti Statali Costituzionalmente garantiti, in spregio a quanto affermato dal **Consiglio di Stato, con la Sentenza n.5739** pubblicata il **19 agosto 2019**.

Nella predetta sentenza viene esaminato (ed escluso) un diritto in capo alle scuole paritarie di ottenere **finanziamenti statali** ma, per converso, viene riconosciuto, nel più ampio ventaglio del diritto all'istruzione dei discenti, sia la possibilità di scelta (scuola pubblica, privata, parificata) e l'opportunità che i discenti debbano/possano <<...*ottenere di vantaggi economici idonei a coprire, parzialmente o totalmente, il costo del servizio con le provvidenze erogate: prospettiva cui la giurisprudenza costituzionale ha manifestato significative aperture (cfr. Corte Cost. n. 215/1987), nella logica della valorizzazione della scelta della scuola privata come riconducibile alla preferenza di una data "formazione sociale" che, meglio di altre, risulti in grado di realizzare lo sviluppo della personalità dell'alunno...>>.”*

Quanto poi al servizio mensa e scuolabus, erogati dal Comune, anch'essi rientrano tra le attività riconducibili al “**diritto alla studio**” e all'obbligo dell'Ente di attendere a questo tipo di servizio, inteso come **funzione fondamentale dell'ente**, come stabilito dall'art. 14, comma 27 del D.Lgs. 78/2010 e ss.mm.ii. ( si pensi ai discenti che abitano in luoghi lontani ed ai quali verrebbe negato il diritto allo studio che comprende anche la scelta del tipo di scuola da frequentare).

La scriminante, per qualsiasi Ente (non solo per quelli in dissesto) è data dal fatto che il contributo è dato direttamente alle famiglie, anche sotto forma di bonus e voucher, non direttamente alla scuola. E, viceversa (ed è questo il caso per le note difficoltà finanziarie dell'Ente) la copertura dei costi del servizio è richiesta direttamente alle famiglie, in ragione del reddito.



# ITALIA DEI VALORI

CALABRIA

Rileva peraltro, su tale aspetto, un errore di fondo tra i **servizi indispensabili dei Comuni**, *temporaneamente* riconosciuti dal Decreto Ministeriale 28.05.1993, che attiene a servizi per i quali vige un obbligo tassativo per gli Enti e non sono soggetti a pignoramenti (tra cui comunque rientrano servizi di istruzione primaria e secondaria) e le **funzioni fondamentali dei Comuni**, che attengono a funzioni amministrative in senso stretto cui sono parimenti obbligati gli Enti.

Una differenza che qui si riporta solo a titolo conoscitivo, poiché è noto che in fase di dissesto non sia possibile effettuare atti ingiuntivi e pignoramenti.

Il Comune di Villa San Giovanni e per esso gli Uffici che hanno espresso il parere obbligatorio sulla proposta di deliberazione, hanno peraltro ommesso di valutare che la somma complessiva non risulti pari ad 82.000,00 €, poiché a detta somma devono sottrarsi le quote di iscrizione e le rette mensili che il Comune incamera direttamente (vedasi Convenzione).

Ma non solo!

L'attività dell'Istituto "Maria Ausiliatrice" non si limita alle sole attività didattiche ma svolge – da oltre 100 anni – attività di oratorio e sociali di preminente interesse pubblico se non di pubblica utilità che il Comune, non solo nelle fasi attuali di dissesto ma anche nelle fasi precedenti, non è in grado o nelle condizioni di poter offrire.

Peraltro, questo particolare aspetto pone la motivazione del provvedimento che s'intende assumere in contraddizione con altre iniziative intraprese dall'Amministrazione Comunale che, a seguito dell'ennesima rissa tra giovanissimi, avvenuta qualche giorno fa nella vicinissima Piazza Valsesia, ha ritenuto l'episodio talmente grave da avere attivato il Prefetto di Reggio Calabria.

Ne consegue che o si riconosce – come avvenuto con la centenaria reiterata collaborazione – il valore sociale di questa attività, o si disconosce che questa sia una città attraversata da disagi sociali e fenomeni criminali e devianti, e allora la richiesta di intervento rivolta al Prefetto assume i contorni di un **procurato allarme**.

Ovvio che così non sia ma non deve mai essere sottovalutato il disagio giovanile, le difficoltà economiche, sociali e familiari, la necessità, mai come ora sentita, di inclusione sociale delle persone emarginate cui lo Stato, e per esso gli Enti territoriali, non riescono a far fronte per le più disparate difficoltà a cominciare da quelle di bilancio.

Tutte tali attività hanno un valore infungibile che non può essere valutato in termini finanziari ma alla cui estrema validità deve essere riconosciuto un alto valore morale, perché diversamente rischiamo tutti di schierarci in favore di una criminalità, più o meno organizzata, che erode spazi di agibilità sociale e democratica.

Nondimeno tali attività sono riconosciute, tutelate e valorizzate dallo **Statuto del Comune di Villa San Giovanni** che, all'art. 2, stabilisce che il Comune ricerca la collaborazione e la cooperazione con altri soggetti pubblici e privati e promuove la partecipazione dei singoli cittadini, **delle associazioni e delle forze sociali ed economiche all'attività amministrativa**. E, ancora, alla lettera a) dello stesso art. 2, che il Comune ispira la sua azione rimuovendo tutti gli ostacoli che impediscono l'effettivo sviluppo della persona umana e l'eguaglianza degli individui; **tutela attiva della persona improntata alla solidarietà sociale. in collaborazione con le associazioni di volontariato nel quadro di un sistema integrato di sicurezza sociale**; e, al comma 5 del medesimo articolo, alla lettera a), dare pieno diritto **all'effettiva partecipazione dei cittadini, singoli e associati, alla vita organizzativa, politica, amministrativa, economica e sociale del Comune**; a tal fine sostiene e valorizza l'apporto



# ITALIA DEI VALORI

CALABRIA

costruttivo e responsabile del volontariato e delle libere associazioni; lettera b) valorizzazione e promozione delle attività culturali e sportive come strumenti che favoriscono la crescita delle persone.

Al successivo articolo. 33, rubricato - **Contributi alle associazioni:**

1) *Il Comune può erogare alle associazioni, con esclusione dei partiti politici, contributi economici da destinarsi allo svolgimento dell'attività associativa.* 2) ***Il Comune può altresì mettere a disposizione delle associazioni, di cui al comma precedente, a titolo di contributi in natura, strutture, beni o servizi in modo gratuito.*** 3) *Le modalità di erogazione dei contributi o di godimento delle strutture, beni o servizi dell'ente è stabilita in apposito regolamento, in modo da garantire a tutte le associazioni pari opportunità.* 4) ***Il Comune può gestire servizi in collaborazione con le associazioni di volontariato riconosciute a livello nazionale e inserite nell'apposito albo regionale, l'erogazione dei contributi e le modalità della collaborazione verranno stabilite in apposito regolamento.*** 5) *Le associazioni che hanno ricevuto contributi in denaro o in tura dall'ente devo redigere al termine di ogni anno apposito rendiconto che ne evidenzia l'impiego.*

E' opportuno allora richiamare, l'art. 1, comma 4 della legge 8 novembre 2000, n 328, il quale prevede che **"Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali."**

L'istituto "Figlie di Maria Ausiliatrice" ha, certamente, natura di ente religioso civilmente riconosciuto ai sensi e per gli effetti della legge **20 maggio 1985, n. 222** e ben può beneficiare degli interventi di sostegno non già e non solo come Scuola Paritaria ma come ente che svolge **<<attività non lucrativa di utilità sociale>>**.

Il medesimo Istituto fruisce di una struttura comunale, occupata sin dalla sua edificazione, oltre 100 anni fa, ad opera dei comitati (Genovese e Fiorentino) che contribuirono alla sua costruzione. Lo stesso istituto che lo gestisce ha, sino ad oggi, provveduto alla sua manutenzione ed alla sua conduzione.

Ogni discrasia e violazione del diritto alle pari opportunità, non è certamente ad esso Istituto imputabile e ben potrebbe essere risolto con la segnalazione alla Sezione Regionale della Corte dei Conti.

Peraltro la semplice occupazione della struttura già risponde ai requisiti richiesti per la valorizzazione del patrimonio dell'Ente e se a ciò si aggiunge il valore sociale che viene apportato da attività di grandissimo valore ed interesse pubblico, la cifra del contributo concesso appare una cosa quasi irrilevante.

Dal combinato disposto delle norme suesposte e con riferimento alla avanzata pretesa di modifica della convenzione e, di fatto, della natura dell'Istituto "Figlie di Maria Ausiliatrice", ne conseguirebbe un pregiudizio irrimediabile per l'istituzione Ecclesiastica, per la struttura e per la città.

Tuttavia, non in ragione dell'Istituto ma in funzione degli obiettivi che una pubblica amministrazione deve porsi per perseguire il benessere sociale, e sempre che lo stesso Istituto "Figlie di Maria Ausiliatrice" acconsenta alla modifica della "Convenzione", sarebbe auspicabile suggerire una serie di azioni positive che vadano in antitesi con le logiche criminali che oggi, dobbiamo dircelo





# ITALIA DEI VALORI

CALABRIA

senza infingimenti, sottendono alle dinamiche di questa città ma che ci deve impegnare tutti in un'azione diretta a riconquistare quegli spazi, anche fisici, di agibilità.

Così come è discrezionale la scelta di continuare ovvero interrompere l'erogazione del contributo (con gli effetti che questo comporta), anche la scelta di rimanere inermi di fronte all'avanzare del potere criminale è una scelta politica. A noi spetta la scelta che pagheremo o di cui ci governeremo tutti ma soprattutto si goveranno le future generazioni.

Se anche nel passato, probabilmente, non si fosse dato il giusto peso all'importanza di questa struttura, oggi dovrebbe contrapporsi una logica diversa, di maggiore attenzione alla crescita dei bambini e dei ragazzi, come degli anziani. Una logica che questo nuovo Consiglio Comunale non può lasciare solo alle dichiarazioni d'intenti ma deve trasformare in atti concreti.

Peraltro in carenza di idonee strutture, parti dell'edificio (auditorium) e previa regolamentazione, potrebbe essere utilizzato dall'Ente ponendolo a disposizione di terzi per la realizzazione di convegni, riunioni, rappresentazioni teatrali, spettacoli ed altro, così come si rende necessario che le attività ludico-sportive e sociali dell'Istituto non permangano sempre all'interno della struttura, ma vadano a contrapporsi a quella logica criminale che al momento presidia il territorio.

Tutto ciò premesso, emergendo in modo chiaro che non vi sia alcun obbligo di legge di procedere alla revisione della "Convenzione" nel senso raccomandato nei pareri espressi dagli Uffici, se ne ricava che si tratti di una decisione politica discrezionale, ferma restando la possibilità, per l'Istituto "Figlie di Maria Ausiliatrice" di procedere giurisdizionalmente ove venisse dimostrata l'insorgenza di una aspettativa.

Villa San Giovanni, 10/10/2022

ITALIA DEI VALORI  
Responsabile Cittadino

Antonio Morabito

ITALIA  
dei VALORI