



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 700 del 2012, proposto da:  
Iole Fatima Vigilante, Chiara Marsigli, Annarita Ciaruffoli, Federica Zocca,  
Costanza Marri, Ugo Speculato, Paolo Galuppi, Rita Malagola, Gemma  
D'Antuono, Laura Lorenzini, Angela Gatto, Elena Boni, Federica Curto, Ida  
Picariello, Nadio Nazario Di Nunzio, Antonella Pistone, Luca Golfieri, Laura  
Gallina, Riccardo Giannoni, Martina Lombardi Vallauri, Marianna De Sanctis,  
Silvia Palomba, Andrea Martino Sbaiz Vandelli, Giuseppe Ricci, Oreste Bonazzi  
Del Poggetto, Laura Conticelli, Barbara Paoletti, Manuela Pollastri, Alessandra  
Sciarrino, Simone Simonetti, Enrico Nardi, Catia Chiusaroli, Anna Michela  
Ferradini, Martina Francesca Capriani, Valentina Bonisoli, Camilla Mancuso, Irene  
Gioia, Sara Faetani, Marta Galloni, Carlo Prandini, Lorenzo Cazzola, Giulio  
Mannino, Francesca Piconi, Domenico Terra, Ilaria Mattioli, Marco Militerno,  
Luigi Plantone, Ivana Barbaro, Massimo Chersoni, Rosanna Suglia, Scilla Foggia,  
Martina Catenacci e Marika Corinti, rappresentati e difesi dall'avv. Benedetto  
Graziosi, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

***contro***

Comune di Bologna, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Antonella Trentini, Paolo Stella Richter, Giulia Carestia, con domicilio eletto presso Paolo Stella Richter in Roma, viale Mazzini, 11; Cadiai Cooperativa Sociale Soc. A R.L.;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. EMILIA-ROMAGNA - BOLOGNA: SEZIONE I n. 00835/2011, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE NUOVO SISTEMA TARIFFARIO DEL SERVIZIO NIDO D'INFANZIA E DEI SERVIZI INTEGRATIVI SCOLASTICI ED EXTRASCOLASTICI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bologna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2012 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Benedetto Graziosi, Giorgio Stella Richter e Antonella Trentini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Il presente giudizio trae origine dall'impugnazione dell'atto del Commissario straordinario del Comune di Bologna prot. n. 47610/2011, pubblicato all'albo pretorio comunale dal 9 marzo al 23 marzo 2011, recante "Approvazione nuovo sistema tariffario del servizio nido d'infanzia e dei servizi integrativi scolastici ed extrascolastici con decorrenza 1° aprile 2011. Introduzione di una quota d'iscrizione al servizio di scuola d'infanzia a partire dall'anno scolastico 2011-2012".

Gli appellanti impugnano la sentenza con la quale il Primo Giudice ha respinto il ricorso dagli stessi proposto avverso il provvedimento in parola.

Resiste il Comune di Bologna.

Le parti hanno affidato al deposito di apposte memorie l'illustrazione delle rispettive tesi difensive.

2. Va preliminarmente disattesa l'eccezione con la quale il Comune intimato deduce l'inammissibilità del ricorso di prime cure, argomentando dall'incidenza che l'accoglimento dello stesso spiegherebbe sul bilancio comunale. Osserva, infatti, il Collegio che le delibere con cui si determinano le tariffe dei servizi pubblici locali sono atti dotati di una propria autonomia rispetto al bilancio dell'ente locale, tanto che la normativa che regola la materia le sottopone ad un procedimento specifico, con una propria e distinta istruttoria. In ogni caso, la circostanza che la caducazione di tali deliberazioni si ripercuota sulle entrate comunali non toglie, anche alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata che eviti la compromissione del diritto di difesa, che i provvedimenti tariffari costituiscano determinazioni amministrative suscettibili di impugnazione in sede giurisdizionale.

3. Nel merito il ricorso è parzialmente fondato.

3.1. Coglie nel segno, in particolare, la prima censura con la quale le parti appellanti contestano l'applicazione delle nuove tariffe all'anno scolastico in corso.

La Sezione reputa che un conforto decisivo alla tesi dei ricorrenti sia recato dalla circostanza che la procedura di ammissione ai nidi comunali e convenzionati del Comune di Bologna prevede la formazione di graduatorie delle domande presentate a seguito della pubblicazione di un bando che il Comune diffonde prima dell'inizio di ogni anno educativo, specificando le principali condizioni del servizio e, ai fini che in questa sede rileva, la quota di contribuzione a carico degli utenti mediante il versamento di una tariffa mensile rapportata all'indicatore della situazione economica equivalente (c.d. ISEE). Tale dato consente di ritenere che le

domande di ammissione siano state formulate dai genitori facendo affidamento sui dati comunicati dal Comune in merito agli oneri economici gravanti sull'utenza con riguardo alle singole annualità oggetto della procedura selettiva. Lo stesso è a dirsi con riferimento ai rinnovi annuali delle iscrizioni.

Si deve allora convenire che, a prescindere dalla qualificazione in termini pubblicitici o privatistici del rapporto instaurato, la pubblicazione del bando integri un auto-vincolo con il quale l'amministrazione, a tutela del legittimo affidamento ingenerato negli utenti circa la permanenza per ogni anno scolastico delle condizioni esposte, si impegna a mantenere ferme le condizioni pubblicizzate. Ne deriva che nel caso di specie la decisione di incrementare, in modo peraltro particolarmente incisivo, le tariffe a partire dal primo aprile dell'anno in corso produce la lesione dell'affidamento legittimo ingenerato nei ricorrenti che, trattandosi di un servizio pubblico a domanda, hanno deciso di presentare le domande di iscrizione e di procedere ai rinnovi annuali successivi confidando nella permanenza delle condizioni economiche con riguardo ad ogni annualità di riferimento. Affidamento accentuato dalla considerazione che i bandi prodotti in giudizio prevedono alcuni casi specifici in cui le tariffe possono essere variate, a questa stregua confermando, in assenza di una riserva di portata più ampia, la generale intangibilità, in corso d'anno, delle condizioni economiche pubblicizzate.

Non giova al Comune di Bologna il richiamo, in una con le norme connesse, alla disciplina dettata dall'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in tema di portata retroattiva dei regolamenti sulle entrate, posto che, nella specie, non è oggetto di giudizio un regolamento sulle entrate ma un provvedimento tariffario relativo a servizi a domanda individuale e che, comunque, in assenza di una clausola del bando che contempri lo *ius variandi* unilaterale in corso d'anno, assume rilievo decisivo, nei termini prima esposti, la caratterizzazione vincolante

della *lex specialis* pubblicata, con cadenza ed efficacia annuali, dall'amministrazione comunale.

3.2. Il Consiglio reputa invece infondati, sulla scorta delle considerazioni che seguono, gli ulteriori motivi di gravame:

a) non assume valenza invalidante la circostanza, meramente formale e non influente sulla portata sostanziale delle determinazioni, che l'approvazione della deliberazione tariffaria relativa al servizio in questione non sia avvenuta contestualmente alla fissazione della percentuale di partecipazione degli utenti alla copertura dei costi;

b) sono infondate le censure di violazione dell'obbligo di motivazione e d'istruttoria e del principio di proporzionalità, in quanto, come correttamente rimarcato nella sentenza appellata, il provvedimento illustra in modo adeguato i criteri ispiratori delle nuove tariffe, valorizzando, in modo particolare, il quadro complessivo di riduzione delle risorse finanziarie disponibili per l'Ente e la necessità di un'equa ripartizione del carico tariffario in ragione di vari fattori quali gli indicatori della situazione economica equivalente – ISEE -, la pluriutenza da parte del fruitore del servizio e la composizione del nucleo familiare;

c) non è ravvisabile, infine, la dedotta invasione della sfera di competenza giuntale, atteso che il commissario straordinario è organo che assume anche i poteri della Giunta comunale e che non è necessario, ai fini della legittimità dei singoli atti adottati da tale organo, il dato formale della specificazione dei poteri esercitati.

4. Le considerazioni che precedono impongono l'accoglimento parziale dell'appello, e per l'effetto, in parziale accoglimento del ricorso di primo grado, l'annullamento del provvedimento impugnato nella sola parte in cui esso prevede l'applicazione delle nuove tariffe anche all'anno in corso.

La reciproca parziale soccombenza e la peculiarità dell'oggetto del giudizio giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, accoglie in parte il ricorso di primo grado nei sensi e con gli effetti in motivazione specificati. Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere, Estensore

Antonio Bianchi, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/07/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)