



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
Dr.ssa Ida CONTINO	Consigliere
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere, relatore
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario
Dr. Bruno Lomazzi	Referendario

ha emesso la seguente deliberazione n.123/2020

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "*Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Calabria;

VISTA la nota n. 2566 del 27 febbraio 2019 con la quale il Sindaco del Comune di Crotona (KR) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL);

VISTA la nota del 23 aprile 2020 prot. n. 9054 con cui il CAL ha inoltrato alla Sezione la predetta richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n. 9/2020 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella Camera di consiglio del 26 maggio 2020, il relatore Consigliere Francesco Antonio MUSOLINO;

FATTO

Con la nota n. 9054 del 23 aprile 2020 il Consiglio delle Autonomie Locali ha inoltrato la richiesta di parere del Sindaco di Crotona che chiedeva alla Sezione *“di conoscere se, nelle more di una compiuta definizione legislativa della natura del Servizio di Trasporto Scolastico, nella determinazione del costo afferente all'espletamento del servizio di trasporto scolastico il Comune sia tenuto a stabilire la misura percentuale di partecipazione finanziaria dell'Ente locale e quantificare la residua parte di costi da finanziare mediante tariffe a carico dell'utenza o se il costo del servizio debba essere integralmente coperto dall'utenza, anche nel rispetto del principio di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 63/2017”*.

DIRITTO

1. Ammissibilità del parere. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 dispone che i Comuni, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, possano richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso di specie, relativamente alla sussistenza del profilo soggettivo, il quesito risulta ammissibile in quanto la domanda è posta dal Sindaco *pro tempore* dell'Ente, ed è stata inoltrata dal Consiglio delle Autonomie Locali.

Riguardo, poi, all'ammissibilità oggettiva, è necessario rammentare che la funzione consultiva della Corte dei conti è limitata, sotto il profilo oggettivo, alla

“materia di contabilità pubblica”. La perimetrazione del significato e della portata dell’espressione *“materia di contabilità pubblica”* è stata oggetto di specifici interventi – in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014). Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la *“materia della contabilità pubblica”* non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa *“(.) con l’ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali”* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006). Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia *“la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *“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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla *“materia della contabilità pubblica”*.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, devono ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da

determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'Amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non possono ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *“non si rinvencono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Infine, la funzione consultiva della Corte dei conti non può dar luogo ad interferenze con le funzioni requirenti e giurisdizionali della stessa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali, e neppure vi può essere sovrapposizione fra i pareri resi e le altre verifiche compiute dalle medesime Sezioni Regionali in sede di controllo.

Tutto ciò premesso in ordine ai requisiti di ammissibilità in senso oggettivo, la Sezione ritiene che il quesito posto dal Sindaco del Comune di Crotone (KR) sia ammissibile, in quanto concerne l'interpretazione della normativa sulla copertura della spesa del servizio di trasporto scolastico, in relazione all'entità delle quote di partecipazione finanziaria a carico dell'utenza, e rientra pertanto pienamente nell'ambito sopra definito.

Il merito del parere.

La questione sopra riportata, ha nel tempo trovato differenti soluzioni interpretative da parte della giurisprudenza delle Sezioni di territoriali della Corte dei conti.

Innanzitutto, quanto alla natura del servizio, la giurisprudenza contabile, anche di recente, (Sezioni Regionali di controllo Piemonte e Puglia) ha qualificato il trasporto scolastico come servizio pubblico, escludendolo dal novero dei servizi a domanda individuale che trovano classificazione nel DM 31 dicembre 1983, emanato dal Ministero dell'Interno di concerto con i Ministeri del Tesoro e delle Finanze. In particolare, con la delibera n. 46/2019 del 27 maggio 2019, la Sezione regionale di controllo del Piemonte, si è pronunciata in merito alla copertura della spesa del servizio di trasporto scolastico, intervenendo sulla natura

giuridica del servizio, di cui ha affermato, *pleno iure*, la natura di servizio pubblico di trasporto, come tale, escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale. Conseguentemente, ha ritenuto la copertura del costo a totale carico dell'utenza, in coerenza con le indicazioni della giurisprudenza contabile e amministrativa (tra le tante Sezione regionale di controllo della Sicilia e della Campania) secondo la quale, in occasione dell'erogazione di un servizio pubblico, gli Enti “... saranno tenuti, in sede di copertura, alla stretta osservanza delle disposizioni dell'art. 117 Tuel, in particolare, del principio dell'equilibrio ex ante tra costi e risorse a copertura, principio che riguarda indistintamente tutti i servizi pubblici erogati dall'ente locale, a prescindere dalla forma contrattuale di affidamento del servizio” (cfr. delibera 46 Sez. regionale Piemonte Corte dei Conti). La Sezione Piemonte conclude che “ferme restando le scelte gestionali e l'individuazione dei criteri di finanziamento demandate alla competenza dell'ente locale, il quadro normativo sopra delineato non consenta l'erogazione gratuita del servizio di trasporto pubblico scolastico, servizio che deve avere a fondamento una adeguata copertura finanziaria necessariamente riconducibile nei limiti fissati dai parametri normativi del Tuel, alla luce della espressa previsione normativa della corresponsione della quota di partecipazione diretta da parte degli utenti, quota la quale, nel rispetto del rapporto di corrispondenza tra costi e ricavi, non può non essere finalizzata ad assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio”. Tale principio, secondo i giudici contabili piemontesi, sarebbe stato rafforzato dalle disposizioni del D.lgs. 63/2017, in base alle quali gli enti locali “assicurano il trasporto delle alunne e degli alunni delle scuole primarie statali per consentire loro il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico. Il servizio è assicurato su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati” (cfr. D.lgs. 63/2017, art. 5);

Successivamente, in data 24 luglio 2019, in detto scenario è intervenuta la pronuncia n. 76/2019 della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti della Puglia, che ha aperto a soluzioni di copertura finanziaria del costo del servizio di trasporto scolastico di segno opposto, osservando che “nell'obbligatorio rispetto dell'economicità del servizio, presupposto essenziale per consentire l'effettività e la continuità della sua erogazione, tra le risorse volte ad assicurare l'integrale copertura dei costi possono essere ricomprese le contribuzioni regionali e quelle autonomamente destinate dall'ente nella propria autonomia finanziaria purché reperite nel rispetto della

clausola d'invarianza finanziaria espressa nel divieto dei nuovi e maggiori oneri (v-C.d.C Sezione regionale di controllo Campania, parere n. 102 del 28 maggio 2019), con corrispondente minor aggravio a carico dell'utenza" (cfr. Corte dei Conti, sezione regionale di controllo della Puglia, delibera n. 76/2019). In base a tale orientamento, gli enti potrebbero continuare a finanziarie anche con risorse proprie la spesa del servizio di trasporto scolastico, con la limitazione dell'invarianza di spesa rispetto a quanto già stanziato in precedenza, ovvero aumentare anche la spesa per il servizio, utilizzando contributi regionali.

Con la Nota informativa sul Trasporto pubblico scolastico, emessa ad ottobre 2019, l'Associazione Nazionale Comuni italiani - ANCI ha reso noto di aver ritenuto utile chiedere un pronunciamento della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, al fine di ricostruire il quadro normativo del finanziamento dei servizi pubblici locali, in relazione all'articolo 117 TUEL, tenendo conto anche delle finalità sociali che attraverso l'erogazione di questo servizio i Comuni perseguono e chiedendo, nello specifico, se la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni potesse *"essere inferiore ai costi sostenuti dall'ente locale per l'erogazione del servizio, o anche nulla, nel rispetto degli equilibri di bilancio di cui all'art. 1, commi da 819 a 826 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145"*.

La Sezione autonomie della Corte dei Conti, con delibera n. 25 del 7 ottobre 2019, in linea con la posizione dell'ANCI, ha ritenuto di enunciare il seguente principio di diritto: «Gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, nel rispetto degli equilibri di bilancio, quali declinati dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) e della clausola d'invarianza finanziaria, possono dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, con corrispondente minor aggravio a carico all'utenza. Fermo restando i principi di cui sopra, laddove l'Ente ne ravvisi la necessità motivata dalla sussistenza di un rilevante e preminente interesse pubblico oppure il servizio debba essere erogato nei confronti di categorie di utenti particolarmente deboli e/o disagiati, la quota di partecipazione diretta dovuta dai soggetti beneficiari per la fruizione del servizio può anche essere inferiore ai costi sostenuti dall'Ente per l'erogazione dello stesso, o nulla o di modica entità, purché individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano» (del. n. 25/SEZAUT/2019/QMIG del 18/10/2019).

In definitiva, il servizio di trasporto scolastico deve essere inteso come un “servizio pubblico essenziale”, posto a garanzia del diritto allo studio, la cui erogazione è doverosa per legge e deve essere assicurata da tutti i soggetti costituenti la Repubblica Italiana (art. 114 Cost.) sulla base del principio di sussidiarietà verticale. In conformità a tale principio l'erogazione del servizio spetta all'Ente Locale, in quanto soggetto più prossimo al cittadino. L'Ente locale, potrà poi, con una scelta da adottare in conformità con il perseguimento dell'interesse pubblico, optare per l'erogazione del servizio in forma gratuita, oppure con una contribuzione delle famiglie «in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente», senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le linee di indirizzo dettate dalla citata deliberazione della Sezione delle Autonomie ha trovato, poi, normativa conferma nel decreto-legge 29 ottobre 2019 n. 126, convertito con modificazioni in legge n. 159 del 20 dicembre 2019, , che, all'art. 3, secondo comma, ha disposto quanto segue: *“2. Fermo restando l'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni può essere, in ragione delle condizioni della famiglia e sulla base di delibera motivata, inferiore ai costi sostenuti dall'ente locale per l'erogazione del servizio, o anche nulla, purché sia rispettato l'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 1, commi da 819 a 826, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.”*

Tutto ciò premesso, questa Sezione, condividendo quanto affermato dalla Sezione Autonomie di questa Corte, con deliberazione n. 25/SEZAUT/2019/QMIG del 18/10/2019, e tenuto conto dell'art. 3, secondo comma, del DL n. 159/2019, convertito con modificazioni in legge n. 159 del 20 dicembre 2019, ritiene che:

- gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, nel rispetto degli equilibri di bilancio, quali declinati dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) e della clausola d'invarianza finanziaria, possano dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, con corrispondente minor aggravio a carico all'utenza;
- fermi restando i principi di cui sopra, laddove l'Ente ne ravvisi la necessità motivata dalla sussistenza di un rilevante e preminente interesse pubblico,

oppure il servizio debba essere erogato nei confronti di categorie di utenti particolarmente deboli e/o disagiati, la quota di partecipazione diretta dovuta dai soggetti beneficiari per la fruizione del servizio possa anche essere inferiore ai costi sostenuti dall'Ente per l'erogazione dello stesso, o nulla o di modica entità, purché individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria, in risposta al quesito posto dal dal Comune di Crotona (KR), rende il parere nei termini suindicati.

Così deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Il Magistrato estensore

f.to Francesco Antonio MUSOLINO

Il Presidente

f.to Vincenzo LO PRESTI

Depositata in Segreteria il 26 maggio 2020

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Elena Russo