



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 151/2007

Parere n. 17/2007

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione:	dr. Francesco Manganelli	Presidente;
Consigliere:	dr. Antonio Nenna	Componente-Relatore
Primo Referendario:	dr. Rocco Lotito	Componente-Relatore

nella Camera di consiglio del 16 novembre 2007

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

Vista la legge 11 novembre 2000, n.340, ed in particolare l'art.27;

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

Vista la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Calvera (PZ) con lettera n.2148 del 20 settembre 2007;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n.154/2007 del 16 novembre 2007, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale il Presidente della Sezione ha anche nominato il Consigliere dr. Antonio Nenna e il Primo Referendario dr. Rocco Lotito relatori per la questione in esame;

UDITI nella Camera di consiglio i relatori;

PREMESSO che:

con la succitata lettera il Sindaco del comune di Calvera, chiede parere sulla legittimità dell'espletamento del servizio di trasporto scolastico fuori del territorio comunale, al fine di assicurare il diritto allo studio agli alunni della scuola dell'obbligo, trasporto divenuto necessario a seguito della chiusura della relativa scuola nel Comune di residenza.

In particolare, la richiesta del Sindaco verte su una serie di profili, quali:

- la legittimità e/o l'obbligatorietà di assicurare il servizio di trasporto scolastico fuori territorio (a seguito della chiusura della scuola nel comune di residenza), sia nella forma del servizio in appalto sia nella forma della contribuzione alle famiglie che dispongano di mezzi propri;
- la legittimità di assicurare il servizio di trasporto scolastico solo in mancanza di servizio pubblico di linea regionale (relativamente ad alunni della scuola secondaria di I grado), ovvero se tale obbligo sussista solo in caso di incompatibilità degli orari di entrata e di uscita dalla scuola;
- l'individuazione del Comune (tra quello di residenza degli alunni e quello ospitante la sede scolastica) obbligato ad assicurare e organizzare il servizio di trasporto scolastico ed il servizio di refezione scolastica;
- la sussistenza dell'obbligo di sostenere gli oneri finanziari derivanti dalla gestione dei citati servizi in capo ad uno solo o ad entrambi i Comuni in questione;
- la necessità, in caso di contribuzione per il trasporto realizzato dalle famiglie con mezzi propri, di erogare il contributo in proporzione all'ISEE o in misura uguale, trattandosi di scuola dell'obbligo;
- l'obbligatorietà o la facoltatività per il Comune di assicurare il predetto servizio di trasporto indipendentemente dal costo e dal numero degli alunni, trattandosi di scuola dell'obbligo;
- la necessità, o non, di una regolamentazione a livello sovra comunale con la sottoscrizione di apposita convenzione ex art. 30 del d.lgs n. 267/2000;

VISTA la nota n. 7515/C21 del 16 ottobre 2007 del Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

CONSIDERATO che:

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza

ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;

- a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;

- la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

RITENUTO che:

- nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;

- sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

- sotto il profilo oggettivo possono rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare. Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal

vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità;

- la funzione consultiva non debba svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti;

- ulteriore limite sia costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva. Infatti, i pareri da richiedersi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono riguardare questioni giuridico-contabili di carattere generale, la cui soluzione possa tornare utile alla emanazione successiva di atti di amministrazione o di normazione e, in quanto destinati ad illuminare e consigliare, attraverso una manifestazione di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, devono necessariamente precedere la pronuncia dell'organo deliberante. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva;

RITENUTO, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, che, nel caso di specie, la richiesta sia ammissibile sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo;

RITENUTO di poter, per tali ragioni, esprimere il proprio parere in merito; tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

Relativamente ai quesiti prospettati si fa riferimento alla legge regionale n.21 del 20 giugno 1979, recante "Norme per l'attuazione del diritto allo studio".

Nell'articolo 1 del predetto testo leggesi espressamente che i servizi e gli interventi della legge sono finalizzati a rimuovere gli ostacoli (di carattere economico, sociale e culturale) che impediscono o limitano l'assolvimento dell'obbligo scolastico, ad agevolare il proseguimento degli studi per gli alunni di disagiate condizioni economiche (purché capaci e meritevoli), ad agevolare l'accesso ai vari gradi di istruzione per adulti e lavoratori, a favorire la realizzazione di attività di decondizionamento nel quadro dell'educazione permanente.

All'art. 6, comma 1, è, poi, specificato che lo stesso ente regionale è preposto a svolgere funzioni di coordinamento al fine di instaurare forme di collaborazione tra i comuni per lo svolgimento delle funzioni agli stessi attribuite.

Lo specifico tema dei servizi di trasporto è trattato dall'art. 13 della legge citata che, in apertura, stabilisce che sono i comuni, singoli o associati, ad assicurare il trasporto scolastico secondo tre modalità: utilizzando mezzi

propri, mezzi convenzionati o con facilitazioni di viaggio sui mezzi di linea ordinari.

Com'è evidente, e in specifico riferimento ad alcuni dei quesiti sopra prospettati, la legge non appare individuare un ordine di priorità o preferenza nella scelta della modalità, né risulta che l'attivazione delle prime due sopra citate (mezzi propri o mezzi convenzionati) sia condizionata alla mancata possibilità di fruire delle linee ordinarie.

Si ritiene, pertanto, che debba essere precipua finalità di ogni amministrazione interessata quella di assicurare che, a parità di servizio offerto, sia preferita la modalità con minor dispendio di risorse del pubblico erario. Non appare, però, ragionevole – ad esempio – che, nel caso in cui il servizio sia organizzato con automezzi di proprietà o in disponibilità del comune (e salvo il caso di insufficienza dei posti), siano anche contemporaneamente previste modalità di rimborso sulle spese di viaggio sostenute per mezzi di linea ordinari.

Deve essere, peraltro, rilevato che la norma citata non specifica (quando parla di singoli comuni) quale sia quello cui spetti l'organizzazione del servizio (cioè se quello di ubicazione della scuola o quello della provenienza degli alunni) e, pertanto, l'individuazione appare rimessa alla scelta da parte dei comuni (magari con il coordinamento della Regione). Si consideri, d'altronde, che qualora il servizio competesse all'uno o all'altro dei comuni interessati ne risulterebbe, di fatto, impedita la gestione associata (che invece la legge prevede).

Per una fattispecie, però, la norma in esame scende maggiormente nel dettaglio, e cioè quando gli alunni fruiscono di mezzi di trasporto di proprietà delle scuole frequentate o da queste noleggiati: in tale ipotesi è stabilito che i rimborsi sono commisurati alle tariffe determinate dagli Organi collegiali sulla base dei costi di gestione o di ammortamento dei mezzi, e che alle spese di manutenzione ordinaria o ai costi del noleggio degli automezzi provvedano i comuni nel cui territorio le scuole hanno sede.

La disciplina dettata dall'art. 13, per disposizione dell'ultimo comma dello stesso, si applica, *"secondo le modalità stabilite dai comuni, agli alunni che siano costretti a servirsi di automezzi privati per raggiungere la sede scolastica"*.

Con riferimento alla misura della partecipazione alle spese da parte dei fruitori del servizio, all'art. 2 è specificato che i destinatari degli interventi contribuiscono alla copertura dei relativi costi *"... in misura differenziata secondo livelli di reddito familiare"*, mentre sono esonerati gli alunni *"... in*

condizione di grave e comprovato disagio economico e i figli degli emigrati all'estero".

Con riferimento al servizio di refezione scolastica, poi, l'art. 12 della legge citata si limita a statuire che *"I comuni, in collaborazione con gli Organi collegiali scolastici, istituiscono il servizio di mensa scolastica con priorità nelle sezioni a tempo pieno, nei centri di raccolta e nelle scuole materne, nonché nelle scuole medie presso le quali si svolgono attività integrative pomeridiane"*. Dal tenore della norma, quindi, non sembra prevista l'ipotesi di istituzione di mense scolastiche in scuole medie in cui non si svolgano attività integrative pomeridiane.

Questa Sezione regionale di controllo evidenzia, infine, che tutte le problematiche esposte nel quesito di cui in premessa, che non risultassero disciplinate dalla predetta legge e dalle normative di settore, sono rimesse alle valutazioni discrezionali delle amministrazioni interessate.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del comune di Calvera (PZ) con lettera n. 2148 del 20 settembre 2007.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al comune di Calvera ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 16 novembre 2007.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Pres. dott. Francesco MANGANELLI

I RELATORI

F.to Dott. Antonio NENNA

F.to Dott. Rocco LOTITO

Depositata in Segreteria il 16 novembre 2007
IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO