



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

|                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente              |
| dott. Giancarlo Astegiano | Consigliere             |
| dott. Gianluca Braghò     | Referendario            |
| dott. Massimo Valero      | Referendario            |
| dott. Alessandro Napoli   | Referendario            |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario (relatore) |
| dott. Donato Centrone     | Referendario            |
| dott. Francesco Sucameli  | Referendario            |
| dott. Cristiano Baldi     | Referendario            |
| dott. Andrea Luberti      | Referendario            |
| dott. Fabio Franconiero   | Referendario            |

**nell'adunanza del 8 novembre 2011**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 24 agosto 2011 con la quale il Sindaco del Comune Marcaria (MN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza del 6 ottobre 2011 per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Marcaria;

Rilevato che all'adunanza del 6 ottobre 2011, la discussione del parere è stata rinviata all'8 novembre 2011 per approfondimenti;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Marcaria ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<si chiede alla S.V. di precisare a quale ente competono gli oneri relativi alla gestione del servizio educativo-assistenziale alla persona a favore degli alunni minori disabili o in situazione di svantaggio,- iscritti e frequentanti la Scuola Secondaria di Secondo Grado>>.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Marcaria rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni

in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed

amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché il parere investe la soggezione ad un obbligo di servizio pubblico, con ricaduta dei connessi oneri finanziari sull'ente obbligato. Non osta poi all'espressione dell'attività consultiva di questa Sezione una sottostante possibile controversia tra due enti pubblici, ambedue in vari aspetti cointeressati alla soluzione della questione, dal momento che non è in atto un'attività giurisdizionale tra i due enti sul punto. Va anzi posto in evidenza che il corretto esercizio delle funzioni intestate a questa Sezione, organo autonomo e neutrale di garanzia di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, in special modo se verranno articolate attraverso forme di contraddittorio con la compresenza di tutti i soggetti pubblici coinvolti, potranno prevenire il contenzioso e produrre un più snello svolgimento dell'attività degli enti.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### **MERITO**

Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente osservare che il Sindaco, senza precisare se in proposito l'ente ha concluso accordi di programma o convenzioni con altri enti, formula alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<precisare a quale ente competono gli oneri relativi alla gestione del servizio educativo-assistenziale alla persona a favore degli alunni minori disabili o in situazione di svantaggio,- iscritti e frequentanti la Scuola Secondaria di Secondo Grado>>.

Nonostante la genericità della richiesta di parere, non sembra che lo stesso riguardi anche la questione che attiene alla formazione delle classi e degli organici. Il quesito sembra, piuttosto, riguardare la questione ove l'alunno disabile venga ammesso in istituto di istruzione superiore quale sia l'ente tenuto ad assicurare il servizio di trasporto al portatore di handicap.

In assenza di indicazioni più specifiche, questa Sezione richiama quanto già statuito nelle precedenti deliberazioni (n. 55/pareri/2008 del 22 luglio 2008 e n. 5/pareri/2008 del 18 febbraio 2008) in merito alla individuazione del soggetto tenuto ad assicurare il servizio di assistenza scolastica agli alunni portatori di

handicap.

Nel panorama interpretativo hanno trovato spazio sia la tesi che il servizio educativo-assistenziale per i richiamati soggetti rientri tra i servizi a tutela della persona e della comunità (pertanto, di competenza del comune), sia la tesi che ritiene che detto servizio costituisca supporto organizzativo per l'integrazione scolastica nelle scuole superiori (conseguentemente, di competenza delle province).

In generale va affermato che l'art. 139 del D.Lgs 112/98 in attuazione della L. n. 59/97, espressamente stabilisce nella distribuzione della competenza tra gli enti coinvolti che il supporto organizzativo all'integrazione scolastica nelle scuole superiori deve essere assicurato dalle province (così, ad esempio, il servizio di trasporto abitazione – sede scolastica rientra nella nozione di "supporto organizzativo" e, come tale, lo svolgimento del servizio di trasporto è di competenza della provincia). In altre parole, la soluzione data da questa Sezione, che cioè, il servizio di trasporto degli alunni diversamente abili rientra nella nozione di supporto organizzativo per l'integrazione scolastica, si attesta sulla strumentalità necessaria del servizio di trasporto per l'esercizio del diritto di istruzione da parte dei soggetti portatori di handicap.

Dunque, il costo del servizio di trasporto (abitazione-sede scolastica di grado superiore) in favore di un portatore di handicap, poiché è finalizzato ad assicurare la piena integrazione scolastica del portatore di handicap medesimo, va addossato alla Provincia. Altro problema è quello del reperimento delle risorse necessarie per la resa del servizio. Queste debbono essere assicurate dagli stanziamenti di bilancio, nei quali confluiscono anche i trasferimenti statali e regionali.

Ad ogni modo, anche in forza del principio di sussidiarietà, poiché questo servizio è finalizzato a consentire l'espletamento di un diritto costituzionale garantito, in quanto tale la sua erogazione non può essere interrotta. Infatti, il Comune ha l'onere di attivarsi per scongiurare una sua eventuale interruzione salvo poi chiedere il rimborso della spesa sostenuta sino al momento in cui l'ente obbligato (ovvero, la Provincia) non provvederà in proprio al servizio.

In conclusione, <<i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazioni di svantaggio di cui all'art. 139, comma 1 lett. c) del D. Lgs. 112/1998 rientrano nella competenza delle Province>>. Infatti, <<i contenuti essenziali dell'art. 139, c. 7 del D. Lgs 112/1998 sono stati recepiti nell'art. 4, comma 122 della L. r. n 1/2000 e nell'art. 6 della l. r. n 19/2007. Pertanto, spettando alla Regione la competenza legislativa nell'ambito dei principi fissati dalla legge statale, l'attribuzione trova fondamento nella normativa regionale vigente che, in materia di istruzione secondaria superiore, incardina nelle Province i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni

portatori di handicap o in situazioni di svantaggio. Appare evidente l'intenzione del legislatore nazionale, seguita dal legislatore regionale, di distinguere dai servizi sociali i servizi di supporto organizzativo dal servizio di istruzione, legando questi ultimi alle competenze in materia di istruzione scolastica. Essi, pertanto, per la specialità della previsione normativa finalizzata ad assicurare l'effettività del diritto all'istruzione, non possono essere inseriti nell'ambito dei servizi di integrazione sociale.

D'altro canto la nozione di supporto organizzativo non può non comprendere gli strumenti necessari per l'esercizio del diritto all'istruzione e perciò in primo luogo il trasporto che consente la presenza fisica del soggetto diversamente abile nella scuola>> (Così, Lombardia n. 55/pareri/2008 del 22 luglio 2008).

Ad ogni modo, come questa Sezione ha già posto in evidenza nei precedenti pareri n. 5/2008 en. 55/2008, <<appare quanto mai opportuno che l'intervento di cui si parla, eventualmente integrato con altre forme di sostegno, venga regolato sia per la resa dei servizi sia per la ripartizione degli oneri economici e delle connesse modalità di finanziamento, da moduli convenzionali tra la Regione, le Province e i Comuni, ovvero con accordi tra detti enti trasfusi in leggi regionali, alla cui competenza è attribuita la materia.

L'affermazione dei principi della collaborazione tra gli enti che formano la Repubblica e della connessione tra resa del servizio ed attribuzioni delle risorse economiche è infatti particolarmente significativa nel momento in cui si prospettano forme di federalismo ed in materie nelle quali più pregnante è il principio di sussidiarietà>>.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
10 novembre 2011  
Il Direttore della Segreteria  
(Dott.ssa Daniela Parisini)