



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 24 ottobre 2017

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 nota n. 7803 del 4 ottobre 2017 con la quale il Comune di Ardenno (SO) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;
udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

oggetto della richiesta di parere

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Ardenno, dopo aver riferito la volontà dell'ente di ripristinare il servizio di trasporto scolastico per gli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, già effettuato sino all'anno scolastico 2011-2012 e successivamente sospeso, pone un quesito sulla corretta interpretazione dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63.

Quest'ultimo, dopo aver affermato che *"le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, 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"*, stabilisce infatti che *"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"*.

Si fa presente al riguardo che se l'espressione *"senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati"* dovesse essere intesa come riferita ai soli costi del servizio di trasporto scolastico della scuola primaria ne deriverebbe una sostanziale impossibilità di reintrodurre il servizio in questione o, più in generale, di introdurre un servizio *ex novo* laddove non previsto.

Nel lamentare che siffatta interpretazione comporterebbe una grave limitazione dell'autonomia comunale costituzionalmente riconosciuta, oltre alla manifesta disparità di trattamento degli studenti frequentanti la scuola primaria rispetto a quelli di altri ordini (posto che per questi ultimi ai sensi dell'art. 2, comma 1, del medesimo testo di legge, l'unico limite sembrerebbe essere costituito dalle *"effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente"*), si richiede un parere sul corretto significato da dare all'espressione *"senza nuovi o maggiori oneri per gli enti interessati"*, proponendo di riferire la stessa alla necessità di non superare la spesa storica sostenuta dall'ente per il finanziamento del diritto allo studio, oppure alla necessità di rispettare il saldo di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle *"forme di collaborazione"* tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“ di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, afferendo all'interpretazione di una disposizione

di legge richiedente l'esclusione di oneri di spesa da parte degli enti territoriali e, come tale, riconducibile alla nozione di contabilità pubblica sopra delineata.

merito

Il quesito sottoposto alla Sezione richiede fornire la corretta interpretazione dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, nella parte in cui prevede che il servizio di trasporto scolastico *“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”*.

Si tratta di stabilire, in particolare, il significato dell'espressione *“senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati”* che impone un vincolo di invarianza della spesa dell'ente.

La Sezione, condividendo l'orientamento della giurisprudenza contabile chiamata più volte a chiarire la portata applicativa di clausole analoghe o simili a quella in esame, esclude in primo luogo che la disposizione di legge citata, dopo aver affidato alle regioni e ai comuni il servizio del trasporto scolastico, abbia inteso introdurre un specifico obbligo di contenimento della relativa voce di spesa.

Si deve considerare, innanzitutto, che ogni qual volta la legge nazionale, per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ha posto limiti a particolari voci o aggregati di spesa degli enti territoriali lo ha fatto in maniera puntuale, stabilendo precisi obblighi di riduzione o divieti di aumento rispetto ai valori registrati in precedenti esercizi o ad altri specifici parametri.

La disposizione in esame, di contro, oltre a non potersi annoverare tra le leggi di coordinamento della finanza pubblica suscettibili di incidere direttamente sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, riporta una clausola di invarianza formulata in termini troppo generici per farne discendere uno specifico vincolo di spesa che mancherebbe anche di qualunque parametro di riferimento.

Senza contare, passando da una interpretazione letterale ad una sistematico-funzionale, che, se così non fosse, all'ente sarebbe precluso di attivare il servizio di trasporto scolastico, laddove non avesse mai sostenuto in passato la relativa spesa, in palese contrasto, oltre che con le finalità della stessa legge intesa a garantire l'effettività del diritto allo studio, con le stesse finalità istituzionali del Comune chiamato a garantire i servizi essenziali per la propria cittadinanza.

Questa Sezione ritiene, viceversa, che l'espressione *“senza nuovi o maggiori oneri”* non possa che fare riferimento alla necessità di salvaguardare l'equilibrio finanziario dell'ente, specie di parte corrente, e non all'invarianza della singola voce di spesa che concorre a definire quell'equilibrio.

Non si può infatti attribuire ad essa un significato diverso da quello normalmente riconosciuto ad analoghe espressioni spesso utilizzate nel linguaggio normativo per esprimere la medesima finalità, ma formulate in termini più precisi.

Ci si riferisce in particolare a quelle clausole, ricorrenti anche in altre disposizioni della legge in esame, in cui, affermata l'invarianza finanziaria, viene precisato che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti *“nell'ambito le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”*.

Si riportano al riguardo le argomentazioni già elaborate in materia dalla giurisprudenza delle Sezioni di controllo di questa Corte (Sezione regionale di controllo per la Basilicata,

deliberazione n. 42/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 127/2017/PAR).

In sostanza, il legislatore usa ellitticamente la frase *“senza nuovi o maggiori oneri”* per significare che l'amministrazione deve provvedere, attingendo alle *“ordinarie”* risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente.

Si intende così che, nel contesto in cui si colloca, la disposizione non preclude la spesa *“nuova”* solo perché non precedentemente sostenuta o *“maggiore”* solo perché di importo superiore alla precedente previsione (laddove prevista).

Nel caso in esame, la decisione di spesa comporterà *“oneri”* nuovi e maggiori se aggiuntivi ed esondanti rispetto alle risorse ordinarie (finanziarie, umane e materiali) che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio.

In altre parole, anche le nuove spese per interventi riconosciuti meritevoli dal legislatore sono possibili se e nei limiti in cui le risorse finanziarie ordinarie lo consentono e cioè se non viene alterato l'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente dell'ente.

Sta agli amministratori, che redigono la proposta di bilancio, ai responsabili finanziari e ai revisori dei conti, che sulla proposta si esprimono, giustificare che l'esercizio del potere discrezionale di previsione della spesa non alteri l'equilibrio finanziario del bilancio, consolidando e realizzando le risorse delle quali possono disporre.

In questo senso si conferma che il criterio di invarianza degli oneri finanziari è fissato, infatti, con riguardo agli effetti complessivi della norma e non comporta *“in sé”* la preclusione di un eventuale aggravio di spesa purché tale aggravio sia *“neutralizzato”* nei termini sopra precisati, *“dal momento che ben potrebbe un singolo aggravio di spesa trovare compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate”* (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 132/2014).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2017.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
07/11/2017
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)