



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**COPERTURA FINANZIARIA AL SERVIZIO DI TRASPORTO
SCOLASTICO - EQUILIBRI DI BILANCIO (LEGGE DI BILANCIO,
30 DICEMBRE 2018, N. 145 (LEGGE DI BILANCIO 2019) E
CLAUSOLA D'INVARIANZA FINANZIARIA**

DELIBERAZIONE N. 25/SEZAUT/2019/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 25/SEZAUT/2019/QMIG

Adunanza del 7 ottobre 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

| | |
|-----------------------|--|
| Presidenti di sezione | Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Fabio VIOLA, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Manuela ARRIGUCCI, Andrea ZACCHIA, Salvatore PILATO; |
| Consiglieri | Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Adriana LA PORTA, Carmela MIRABELLA, Francesco UCCELLO, Elena BRANDOLINI, Dario PROVVIDERA, Vincenzo BUSA, Marcello DEGNI, Valeria FRANCHI; |
| Referendari | Alessandra CUCUZZA, Stefania DORIGO, Flavia D'ORO. |

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto 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, come modificato dall'art. dall'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la nota n. n. 97/VSG/SD-19 del 23 settembre 2019 dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani con la quale è stata posta al Presidente della Corte dei conti una richiesta di parere, ai sensi del richiamato art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito alla corretta interpretazione degli articoli 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 63/2017, relativamente alle modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto pubblico scolastico;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 21 del 24 settembre 2019, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame della predetta richiesta di parere ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata deferita alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla richiesta di parere presentata dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 591 del 25 settembre 2019 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Elena Brandolini;

PREMESSO

1. La questione di massima oggi all'esame è stata sollevata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (di seguito ANCI) ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, come modificato dall'art. 10-bis del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160.

La richiamata disposizione ha, invero, introdotto in materia di attività consultiva della Corte la richiesta diretta alla Sezione delle autonomie di pareri in materia di contabilità pubblica, individuando per i Comuni, le Province e le Città metropolitane le rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata quali soggetti legittimati alla medesima.

Avvalendosi, quindi, di tale disposizione di legge l'ANCI, con nota indirizzata al Presidente della Corte dei conti prot. n. 97/VSG/SD-19 del 23 settembre 2019 (acquisita in pari data al protocollo della Corte con il n. 2552/PRES-A45-A), ha richiesto un parere in ordine alla modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico e, nello specifico, se *«la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni può 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'articolo 1, commi da 819 a 826, della legge 30 dicembre 2018, n. 145»*.

1.1. In proposito l'ANCI rappresenta che alla luce della normativa di riferimento - d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63 che dispone in materia di *«Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107»* - gli enti locali sono tenuti a garantire i servizi di trasporto scolastico in quanto servizio prioritario per il

supporto al diritto allo studio, finalizzato a perseguire l'uguaglianza sostanziale degli studenti.

Richiama in particolare le disposizioni che individuano i servizi prioritari per il supporto al diritto allo studio che devono essere erogati dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali, finalizzati al perseguimento dell'uguaglianza sostanziale degli studenti, ai quali deve essere garantita in tutto il territorio nazionale l'effettività del diritto allo studio fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado e, specificatamente, gli artt. 2, 3 e 5 del menzionato d.lgs. n. 63 del 2017 all'uopo evidenziando che in base al combinato disposto dell'art. 2 (che individua i servizi da rendere in tutto il territorio nazionale, tra cui rientrano anche *“i servizi di trasporto e forma di agevolazione della mobilità”*) e dell'art. 3 (che determinano la gratuità dei servizi di cui all'art.2 ovvero le modalità di contribuzione delle famiglie a copertura dei costi) il trasporto scolastico, in quanto riconducibile all'art. 2, dovrebbe essere erogato in forma gratuita.

Il successivo art. 5 che disciplina, specificatamente, i servizi di trasporto e le forme di agevolazione della mobilità, prevede, da un lato, che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurino *«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»* e che il servizio sia assicurato *«su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati»* e, dall'altro, precisa che tale servizio deve essere assicurato *«nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati»*.

Dalla lettura coordinata del suesposto impianto normativo, quindi, l'ANCI perviene alla conclusione che *«tenuto conto delle rilevanti finalità sociali che i Comuni perseguono attraverso l'erogazione di tale servizio, non si può escludere dunque che nell'ambito della propria autonomia finanziaria e nel rigoroso rispetto degli equilibri di bilancio i Comuni possano finanziare lo stesso con risorse proprie»*.

1.2. Di diverso avviso, invece, la giurisprudenza contabile, anche recente, (nella richiesta di parere si citano le Sezioni regionali di controllo: Campania, deliberazione. n. 222/2017; id., Sicilia, deliberazione n. 178/2018/PAR; Piemonte, deliberazione n. 46/2019/SRCPIE/PAR; Puglia, deliberazione n. 76/2019/PAR) che, qualificando il trasporto scolastico come servizio pubblico di trasporto, lo ha escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale, espressamente individuati dal D.M. n. 131/1983, ancorando, di conseguenza, l'erogazione del servizio alla tariffazione di cui all'art. 117 Tuel.

L'Anci si sofferma in particolare sulle conclusioni a cui sono, di recente, pervenute le Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Puglia, con le deliberazioni, rispettivamente, n. 46/2019/SRCPIE/PAR e n. 76/2019/PAR.

Sebbene in entrambe si affermi che *«la natura di servizio pubblico, in quanto oggettivamente rivolto a soddisfare esigenze della collettività, comporta, pertanto, che per il trasporto scolastico siano definite dall'Ente adeguate tariffe a copertura dei costi, secondo quanto stabilito dall'articolo 117 del*

Tuel», con la conseguenza che la sua copertura finanziaria deve avvenire mediante i corrispettivi versati dai richiedenti il servizio, attraverso una quota «che, nel rispetto del rapporto di corrispondenza tra costi e ricavi, deve essere finalizzata ad assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio» (in termini, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 46/2019/SRPIE/PAR cit.), non si esclude la possibilità di ricomprendere, tra le risorse volte ad assicurare l'integrale copertura dei costi, «le contribuzioni regionali e quelle autonomamente destinate dall'ente nella propria autonomia finanziaria purchè reperite nel rispetto della clausola d'invarianza finanziaria espressa nel divieto dei nuovi e maggiori oneri (...), con corrispondente minor aggravio a carico all'utenza» (in termini, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 79/2019/PAR cit.).

1.3. Ciò rappresentato, l'ANCI sostiene che una lettura costituzionalmente orientata delle suesposte norme «impone di considerare come il trasporto scolastico sia strumento di garanzia ampia e sostanziale del diritto allo studio sancito dall'articolo 34 della Costituzione, e quindi, in ultima istanza, strumento fondamentale per il pieno sviluppo della persona umana», sia in quanto «lo stesso legislatore ammette che il trasporto scolastico e le altre forme di mobilità, proprio in quanto trattasi di servizi pubblici essenziali a garanzia del diritto allo studio, possano essere erogati in forma gratuita, ovvero con contribuzione delle famiglie, dettando anche criteri di differenziazione per le tariffe», sia perché «Pur disciplinando quindi nell'articolo 5 del decreto le modalità di erogazione del servizio di trasporto scolastico, il legislatore, quando fa riferimento al pagamento di una quota di partecipazione diretta, non esclude che il Comune possa prevedere un piano tariffario che segua le modalità di cui alla norma generale di cui all'articolo 3, aggiungendo solo che sia attivabile su istanza di parte e senza maggiori o nuovi oneri per gli enti territoriali interessati, ossia rispettando i propri equilibri di bilancio».

Ad ulteriore supporto del proprio convincimento, richiama l'orientamento giurisprudenziale in virtù del quale la presenza di un corrispettivo non costituisce un elemento indefettibile nell'ambito dei servizi pubblici locali in quanto «non incide sulla qualifica di servizio pubblico il fatto che la prestazione sia o meno subordinata al pagamento di una tariffa: che lo stesso Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali all'articolo 117 disciplini anche i criteri per la determinazione e la riscossione delle tariffe non esclude dall'ambito dei servizi pubblici locali quelli erogati senza un corrispettivo, sempre che le prestazioni siano strumentali all'assolvimento delle finalità sociali dell'ente, come avviene per il servizio di pubblica illuminazione» (Consiglio di Stato, sez. V, 16 dicembre 2004, n. 8090 e 25 novembre 2010 n. 8231).

Ad avviso dell'ANCI, quindi, una diversa chiave di lettura protesa all'applicazione rigida dell'articolo 117 del TUEL, escludendo un qualsiasi intervento finanziario per il Comune, porterebbe al paradosso di negare la natura giuridica dello stesso servizio quale servizio pubblico locale, che va - per definizione - comunque garantito utilizzando anche risorse proprie, nel rispetto degli equilibri di bilancio.

Di qui la formulazione del parere all'esame.

1.4. Il Presidente della Corte, con propria ordinanza n. 21 del 24 settembre 2019, ha deferito l'esame e la pronuncia della prospettata questione alla Sezione delle autonomie.

CONSIDERATO

2.1 La questione di massima all'esame, sollevata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, come modificato dall'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, involge la corretta interpretazione delle norme che disciplinano la copertura finanziaria del servizio di trasposto scolastico e, nello specifico, se la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni possa 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 (legge di bilancio 2019).

In altri termini si chiede di conoscere se, tenuto conto delle rilevanti finalità sociali che gli Enti Locali perseguono attraverso l'erogazione di tale servizio, sia consentito che gli stessi, nell'ambito della propria autonomia finanziaria e nel rispetto degli equilibri di bilancio, possano finanziare il predetto servizio con risorse proprie.

2.2. Il quesito trae origine dalla necessità di coordinare il quadro normativo del finanziamento dei servizi pubblici locali che fanno capo all'articolo 117 TUEL con le finalità sociali perseguite attraverso l'erogazione del servizio di trasporto scolastico, alla luce anche dei recenti orientamenti espressi dalla magistratura contabile in sede consultiva.

Ciò in quanto la giurisprudenza contabile (cfr.: Corte dei conti, Sezioni regionali di controllo: Campania, deliberazione n. 222/2017; Sicilia, deliberazioni n. 115/2015/PAR e n. 178/2018/PAR; Piemonte, deliberazione n. 46/2019/SRCPIE/PAR; Puglia, deliberazione n. 76/2019/PAR), investita di problematiche analoghe a quella in questa sede in esame, ha concordemente qualificato il servizio di trasporto scolastico come "trasporto pubblico locale" e, come tale, lo ha escluso dalla disciplina normativa dei "servizi pubblici a domanda individuale" poiché non ricompreso nell'elenco di cui al decreto interministeriale 31 dicembre 1983, emanato ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 55/1983, conv. L. n. 131/1983.

Pertanto, gli enti, nell'erogazione del predetto servizio, sarebbero tenuti, in sede di copertura, alla stretta osservanza del principio dell'equilibrio economico di cui alle disposizioni dell'art. 117 TUEL, che dispone in materia di tariffe dei servizi pubblici, ed in particolare all'osservanza del principio dell'equilibrio *ex ante* tra costi e risorse a copertura.

In conseguenza, la copertura del costo dovrebbe essere a totale carico dell'utenza.

Ciò in quanto il richiamato art. 117 TUEL stabilisce che le tariffe - ossia i corrispettivi - dei servizi pubblici approvate dagli Enti interessati devono essere determinate in maniera tale «da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione» ed

individua, quali criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi stessi: a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario; b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito; c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio ; d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

Tuttavia, a fronte di tale univocità di orientamento circa la natura del servizio, differenti appaiono le conseguenze che le diverse Sezioni interessate hanno definito in ordine alla copertura dello stesso a mezzo di contributi dell'utenza.

Infatti un indirizzo non esclude che 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 purchè reperite nel rispetto della clausola d'invarianza finanziaria espressa nel divieto dei nuovi e maggiori oneri, con corrispondente minor aggravio a carico dell'utenza (Sezione regionale di controllo della Puglia, delibera n. 76/2019/PAR); altro orientamento non esclude la possibile erogazione gratuita del servizio in funzione di un motivato interesse pubblico, tanto più se il servizio assume carattere generalizzato, posto che la normativa non vieta la possibilità di graduare l'entità dei versamenti dovuti dall'utenza, ovviamente previa adeguata copertura (Sezioni regionali di controllo: Campania, deliberazione. n. 222/2017; Sicilia, deliberazioni n. 115/2015/PAR e n. 178/2018/PAR); una terza posizione (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 46/2019/SRCPIE/PAR) ritiene, infine, che la copertura del costo deve essere a totale carico dell'utenza, escludendo in radice una eventuale erogazione a titolo gratuito, posto che, in conformità alla prescrizione di "*invarianza della spesa*" di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 63/2017, la quota di partecipazione finanziaria a carico dell'utenza deve necessariamente concorrere alla copertura integrale della spesa sostenuta dal Comune per l'erogazione del servizio. Per tutte, comunque, *«restano ferme le scelte gestionali e l'individuazione dei criteri di finanziamento demandate alla competenza dell'ente locale»*.

2.3. Nel merito, ai fini della risoluzione della questione di massima in esame, dirimente è la ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca l'erogazione del servizio di trasporto scolastico comunale.

Ciò al fine di inquadrare correttamente sia la natura del servizio che la valenza della clausola di invarianza della spesa prescritta dall'art. 5 del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63 a mente del quale: *«1. Nella programmazione dei servizi di trasporto e delle forme di agevolazione della mobilità, per le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti sono incentivate le forme di mobilità sostenibile in coerenza con quanto previsto dall'articolo 5 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.*

2. 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. 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.

3. Tale servizio è assicurato nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati».

In particolare, assumono rilievo le conseguenze da attribuirsi alla menzionata clausola di invarianza finanziaria, contenuta al secondo comma, in uno con la previsione di pagamento di una quota di partecipazione diretta di cui alla parte finale del medesimo comma.

2.4. Si osserva, in proposito, che il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63 - recante la disciplina in materia di *«Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107»* si inserisce in un contesto ordinamentale di riforme del settore finalizzate principalmente ad affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza, ad innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti per contrastare anche le diseguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l'abbandono e la dispersione scolastica, in coerenza con il profilo educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente dei cittadini (art. 1 L. n. 107/2015).

Infatti la legge 13 luglio 2015, n. 107, recante la *“Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”*, ha delegato il Governo ad adottare, entro i diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione (art. 1, comma 180), nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi contemplati (art. 1, comma 181) tra cui anche quello volto a garantire l'effettività *«del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali ... (lett. f)».*

In attuazione di detta delega il menzionato d.lgs. 13 aprile 2017, n. 63 individua e definisce, compatibilmente con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, le modalità delle prestazioni in materia di diritto allo studio, in relazione ai servizi erogati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione finalizzati a perseguire su tutto il territorio nazionale l'effettività del diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado. Il decreto definisce, altresì, le modalità per l'individuazione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle prestazioni da assicurare sul territorio nazionale e individua i principi generali per il potenziamento della Carta dello studente (art. 1).

A tal fine il successivo art. 2 dispone che lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, devono programmare gli interventi per il sostegno al diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti al fine di fornire, su tutto il territorio nazionale, una serie di servizi, puntualmente identificati, che, ai sensi del successivo art. 3, devono essere «erogati in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». In caso di contribuzione delle famiglie, il medesimo art. 3, co. 2, stabilisce che «gli enti locali individuano i criteri di accesso ai servizi e le eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente, di seguito denominato ISEE, ferma restando la gratuità totale qualora già prevista a legislazione vigente».

Tra i servizi da garantire su tutto il territorio nazionale per rendere effettivo il diritto allo studio, di cui al primo comma dell'art. 2 sopra menzionato, il legislatore colloca alla lett. a) - e, quindi, al primo posto - i «servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità».

In ragione del combinato disposto degli artt. 2, co. 1, lett. a), e dell'art. 3 successivo, detti servizi dovrebbero, quindi, essere erogati in forma gratuita oppure con contribuzione delle famiglie, previa individuazione dei criteri di differenziazione per le tariffe. Ciò in quanto servizi essenziali a garanzia del diritto allo studio, contemplato e garantito dalla Carta Costituzionale.

Si osserva, a tal proposito, che la Costituzione all'art. 34, nel contemplare e garantire il diritto allo studio («La scuola è aperta a tutti») dispone l'obbligatorietà dell'istruzione inferiore per almeno otto anni che, in quanto tale, deve essere gratuita, nonché il diritto dei capaci e meritevoli a raggiungere i gradi più elevati del percorso scolastico («L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso»).

Giova, inoltre, ricordare che, l'art. 3 Cost. pone a carico della Repubblica l'onere di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Alla luce di tale contesto costituzionale va analizzato, in particolare, il successivo art. 5 del menzionato d.lgs. n. 63/2017.

Detto articolo, rubricato genericamente «Servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità», oltre a promuovere l'incentivazione delle forme di mobilità sostenibile in coerenza con quanto previsto dall'articolo 5 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 - recante le «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali- disciplina, nello specifico, il servizio di trasporto scolastico per le cd. «fasce protette», in ragione della giovane età, di studenti.

Infatti, stabilisce espressamente che il servizio di trasporto scolastico deve essere assicurato alle "alunne" e agli "alunni" delle "scuole primarie statali" - quindi ad una utenza circoscritta in maniera puntuale, individuata negli studenti della c.d. "scuola dell'obbligo" - al fine di «consentire loro il raggiungimento della più vicina sede di erogazione del servizio scolastico» e, quindi, allo scopo di garantire effettivamente agli stessi il diritto allo studio.

Detto diritto, infatti, in assenza del servizio, potrebbe risultare compromesso dalle probabili difficoltà insite nel raggiungimento della sede scolastica da parte dei predetti alunni/alunne che, in quanto minori, necessitano di essere accompagnati.

La norma qualifica espressamente anche la natura del servizio e le modalità di copertura. Dispone, 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».

La clausola di invarianza viene ulteriormente ribadita al comma 3 laddove si dispone che «tale servizio è assicurato nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati».

2.5. Fermo restando quanto sin qui evidenziato, ai fini della compiuta valutazione della questione di massima all'esame occorre ora soffermarsi brevemente sui concetti di "trasporto pubblico locale" e di "servizio pubblico a domanda individuale" sui quali si fonda essenzialmente la risoluzione dei quesiti sottoposti all'attenzione delle Sezioni regionali di controllo di cui si è già detto.

Quanto al "trasporto pubblico locale" deve richiamarsi l'art. 1, co. 2, del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) in base al quale: «2. Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale».

Ne discende che un servizio può essere qualificato come "trasporto pubblico locale" se ed in quanto ricomprenda tutto l'insieme dei sistemi di mobilità operanti sul territorio in modo continuativo e/o periodico che si caratterizzino per:

- l'oggetto del trasporto, che indifferentemente può essere di persone o merci, ovvero entrambe;
- la fruizione, in quanto ad accesso generalizzato nell'ambito di un territorio di dimensione regionale o infra-regionale. Per la fruizione del servizio non vi sono condizioni di accesso salvo il pagamento del biglietto;
- la predeterminazione degli itinerari, degli orari e delle tariffe.

In conseguenza, il servizio di trasporto scolastico non può essere qualificato come “trasporto pubblico locale” in quanto privo degli elementi qualificanti di questo. Al trasporto scolastico infatti può accedere solo una ben precisa tipologia di utenza (studenti residenti sul territorio e per il servizio di cui all’art. 5, co. 2, solo studenti della scuola primaria statale), i percorsi e gli orari sono strettamente funzionali alla fruizione del servizio scolastico e non vi è una tariffazione ma, al più, una contribuzione.

Quanto alla qualificazione del “servizio pubblico a domanda individuale” soccorre il Decreto ministeriale 31 dicembre 1983 - emanato dal Ministero dell'Interno di concerto con i Ministeri del Tesoro e delle Finanze, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131, recante “*Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983*” - alla luce del quale per servizi pubblici a domanda individuale devono intendersi tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale oppure che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale. Ad ogni modo non possono essere considerati servizi pubblici a domanda individuale quelli a carattere produttivo, per i quali il regime delle tariffe e dei prezzi esula dalla disciplina del menzionato art. 6 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55.

Il D.M. individua le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale tenuto conto che, ai sensi del primo comma dello stesso art. 6 del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, sono comunque compresi fra detti servizi gli asili nido, i bagni pubblici, i mercati, gli impianti sportivi, i trasporti funebri, le colonie ed i soggiorni, i teatri ed i parcheggi comunali e che, ai sensi del combinato disposto dell'ultimo comma del menzionato art. 6 e dell'art. 3 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, sono esclusi dalla disciplina ivi prevista i servizi gratuiti per legge statale o regionale, quelli finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di *handicap*, quelli per i quali le (allora) vigenti norme prevedevano la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati ed i servizi di trasporto pubblico.

La qualificazione di servizio pubblico a domanda individuale implica la predeterminazione della misura percentuale della quota dei costi complessivi da finanziarsi da tariffe o contribuzioni, in forza del già richiamato art. 6 del d.l. 55/1983, il quale stabilisce che: «*Le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane sono tenuti a definire, non oltre la data della deliberazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale - e comunque per gli asili nido, per i bagni pubblici, per i mercati, per gli impianti sportivi, per il servizio trasporti funebri, per le colonie e i soggiorni, per i teatri e per i parcheggi comunali - che viene finanziata da tariffe o contribuzioni ed entrate specificamente destinate.*

2. Con lo stesso atto vengono determinate le tariffe e le contribuzioni (...).

Omissis

5.1. (...) *L'individuazione dei costi di ciascun anno è fatta con riferimento alle previsioni di bilancio dell'anno relativo».*

Il servizio di trasporto scolastico non è ricompreso nell'elenco di cui al richiamato DM 31 dicembre 1983. Ciò ha determinato l'univoco orientamento giurisprudenziale, in precedenza richiamato, che ha ritenuto che *«il servizio di trasporto scolastico sia pleno iure un servizio pubblico di trasporto, e, come tale, escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale»* (cfr., Corte dei conti, Sezioni regionali di controllo: Campania, deliberazione n. 222/2017; Sicilia, deliberazioni n. 115/2015/PAR e n. 178/2018/PAR; Piemonte, deliberazione n. 46/2019/SRCPIE/PAR; Puglia, deliberazione n. 76/2019/PAR). Più risalente nel tempo, anche se nella piena vigenza del richiamato decreto interministeriale, la deliberazione della Sezione Regionale di controllo per il Molise, n. 80/2011/PAR del 14 settembre 2011 in cui è stato, invece, sostenuto che, sebbene il servizio di trasporto scolastico non sia ricompreso nell'elenco di cui al richiamato art.6 del d.l. n. 55/1983, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131, in relazione allo stesso *«possa agevolmente affermarsi che, per le sue caratteristiche, rientri nel concetto di servizio a domanda individuale. Condizione fondamentale della decisione di attivare o meno un servizio a domanda individuale è che sussistano nell'ente le condizioni economiche per farlo».*

Alla luce del richiamato quadro normativo, tuttavia, nonostante ne presenti alcuni tratti caratteristici, osta alla qualificazione del servizio di trasporto scolastico come "servizio pubblico a domanda individuale" la circostanza che la sua erogazione è doverosa per legge.

2.6. Per le motivazioni di cui appresso, infatti, l'unica qualificazione del servizio di che trattasi rispettosamente del dettato normativo che ne disciplina l'erogazione, porta a ricondurre il trasporto scolastico ad un servizio pubblico essenziale a garanzia del primario diritto allo studio la cui mancata fruizione può, di fatto, inibire allo studente il raggiungimento della sede scolastica, con conseguente illegittima compressione del diritto costituzionalmente garantito.

Si impone, quindi, una lettura coordinata degli artt. 1, 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 63/2017 che, come già evidenziato, detta le disposizioni per rendere effettivo il diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché al potenziamento della carta dello studente di cui al successivo art. 10.

I richiamati articolati di legge qualificano i servizi essenziali, i beneficiari degli stessi nonché le modalità di erogazione del servizio di trasporto scolastico che deve essere erogato, in via generale, alle *«alunne e alunni, studentesse e studenti fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado»* e, in particolare, assicurato alle "alunne" e agli "alunni", della sola scuola primaria statale, cioè agli studenti della cd. "scuola dell'obbligo", appartenenti alla fascia di età più giovane, al fine di consentire loro la possibilità di raggiungere la sede più vicina in cui possono usufruire del servizio scolastico.

Per detto servizio il legislatore fa esplicito riferimento al servizio di trasporto scolastico e dispone che l'accesso avvenga su istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, senza nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati.

Ne consegue che il servizio di che trattasi, per le sue peculiari caratteristiche, assolve alle funzioni di servizio pubblico essenziale posto a garanzia del diritto allo studio, diritto contemplato e garantito dalla Carta Costituzionale, la cui erogazione, nella ricorrenza dei presupposti di legge, deve essere assicurata da tutti i soggetti costituenti la Repubblica Italiana (art. 114 Cost.) sulla base del principio di sussidiarietà verticale, in conformità al quale l'erogazione del servizio spetta all'Ente Locale, in quanto soggetto più prossimo al cittadino.

La norma stessa, poi, stabilisce che, al pari degli altri servizi contemplati nell'art. 2 (mensa, fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi, quelli per le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare), il servizio di trasporto scolastico può essere erogato in forma gratuita, oppure con contribuzione delle famiglie: in tal caso previa individuazione da parte dell'Ente Locale dei criteri di accesso ai servizi e delle eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), ferma restando la gratuità totale qualora già prevista a legislazione vigente e ferma restando la clausola di invarianza finanziaria (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica).

La disposizione, quindi, non esclude né la possibile erogazione a titolo gratuito del servizio, né la possibile gradazione della contribuzione delle famiglie in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui le stesse versano. Detti servizi, infatti, essendo rimessi all'autonomia degli enti locali nei limiti delle risorse disponibili, non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, così come precisato nella Relazione Tecnica a corredo della legge in esame.

Quanto, poi, al servizio di trasporto scolastico di cui all'art. 5, co. 2, le modalità di erogazione e di copertura sono già stabilite dalla norma: il servizio è assicurato ad istanza di parte e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta, fermo restando che l'erogazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati.

Anche in tale caso, la disciplina legislativa non impone la copertura del servizio a totale carico dell'utenza. Riprova ne è la previsione espressa della clausola di invarianza finanziaria («l'erogazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per gli enti territoriali interessati») che, diversamente opinando, non avrebbe avuto alcuna utilità e, anzi, sarebbe stata incongruente con la previsione di una copertura integrale del costo del servizio da parte dei beneficiari.

Si osserva, sul punto, che, a livello generale e sia pure in occasione di altre e diverse problematiche interpretative, la clausola di invarianza finanziaria è stata intesa dalla magistratura contabile, nel senso che l'amministrazione deve provvedere attingendo alle

“ordinarie” risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente. «L'invarianza non preclude la spesa “nuova” solo perché non precedentemente sostenuta o “maggiore” perché di importo superiore alla precedente previsione (laddove prevista), ma 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 termini, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 102/2019/PAR). Ne consegue che la previsione di bilancio costituisce sia il presupposto che il limite della spesa complessivamente ammessa.

3. In conclusione, dal ricostruito quadro normativo di riferimento e dall'esame delle finalità perseguite dal legislatore con la riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, emerge che, se da un lato la copertura dei servizi pubblici generali e di quelli a domanda individuale o ad istanza di parte, deve avvenire in equilibrio economico-finanziario ai sensi dell'art. 117 TUEL, dall'altro la fruibilità del servizio di trasporto scolastico comunale è rilevante ai fini della concreta implementazione di misure che garantiscano il diritto allo studio, tutelato a livello costituzionale dagli artt. 3, 33 e 34 Cost. e da intendersi nel senso di possibilità, per chiunque ed a prescindere dalla sua situazione economica, di accedere al sistema scolastico: diritto cui lo Stato deve far fronte atteso che l'art. 3 Cost. pone a suo carico l'onere di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Si ricorda tra l'altro che, come in precedenza già precisato, «l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita» (art. 34 Cost.).

Pertanto, il punto di equilibrio tra i due valori costituzionalmente tutelati (equilibrio di bilancio e diritto allo studio) non può prescindere da una lettura delle disposizioni di cui all'art. 117 del TUEL e del comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 63/2017, in uno con i precedenti art. 2 e 3, che consenta agli Enti, nell'ambito della propria autonomia finanziaria e nel rispetto degli equilibri di bilancio, quali declinati dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (presenza di un risultato di competenza non negativo desumibile, per ciascun anno dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto di gestione), nonché della clausola d'invarianza finanziaria, di dare copertura finanziaria al servizio con risorse proprie e, di conseguenza, da un lato, di erogare gratuitamente il servizio nei confronti delle categorie di utenti più deboli e/o disagiati, laddove sussista un rilevante e preminente interesse pubblico, e, dall'altro, di definire un piano diversificato di contribuzione delle famiglie beneficiarie del servizio, secondo le modalità della norma generale di cui all'articolo 3.

4. Si evidenzia, infine, che la problematica sottoposta a questa Sezione aveva trovato soluzione nell'ambito del decreto-legge recante «Misure di straordinaria necessità ed urgenza nei settori dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica musicale e coreutica» (cd. decreto “Scuola”), approvato dal Consiglio dei ministri il 6 agosto 2019, che all'art. 5 - rubricato “Disposizioni urgenti in materia di servizi di trasporto scolastico” - si

esprimeva in senso conforme alle odierne conclusioni. Per tale decreto, approvato “salvo intese”, era stata prevista la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale entro il 28 agosto u.s.. Tuttavia, il previsto termine è spirato inutilmente, comportando di conseguenza la mancata entrata in vigore della norma.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima sollevata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani –ANCI– ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, come modificato dall'art. 10-bis del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, enuncia 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, purchè individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano».

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si conformeranno al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 7 ottobre 2019.

Il Relatore

F.to Elena BRANDOLINI

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

Depositata in segreteria il 18 ottobre 2019

Il funzionario incaricato

F.to Grazia MARZELLA

