

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 19 marzo 2020 composta dai seguenti magistrati:

Luciana SAVAGNONE	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere
Adriana LA PORTA	Consigliere
Adriana PARLATO	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Ignazio TOZZO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario - relatore
Antonio TEA	Referendario

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

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

visto l'art. 23 del R.D.L.gs. 15 maggio 1946, n. 455, *Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*;

visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, *Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*;

visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655/1948*;

visto il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli*;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e, in particolare l'art. 7, comma 8*;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere nota prot. n. 6524 del 10 febbraio 2020 del Comune di Canicattì (AG), inoltrata tramite p.e.c. e assunta a prot. CdC n. 1676 del 13 febbraio 2020;

vista l'ordinanza n. 40/2020/CONTR del 16 marzo 2020 con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in Adunanza generale per l'odierna camera di consiglio, con svolgimento in modalità di videoconferenza;

udito il relatore, Referendario Tatiana Calvitto,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Canicattì premette che il Consiglio comunale ha deciso il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dall'art. 243-bis TUEL e ha adottato il relativo *Piano*, con contestuale richiesta di accesso al *Fondo di Rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali* previsto dall'art. 243-ter TUEL.

Al momento attuale, la fase istruttoria del *Piano* è pendente presso la competente Commissione del Ministero dell'Interno.

Il Comune rappresenta che l'eventuale futuro accesso al predetto *Fondo* imporrebbe all'ente l'adozione di misure di riequilibrio di parte corrente ai sensi dell'art. 243-bis, comma 9, TUEL, entro il termine dell'esercizio finanziario, in particolare, attraverso la riduzione - nel quinquennio - di almeno il 10 per cento delle *spese per acquisti di beni e prestazioni di servizi*, comprese nel macroaggregato 03 e finanziate da risorse proprie (art. 243-bis, comma 9, lett. b, TUEL).

Il Sindaco, descritto il quadro normativo che ascrive all'ente locale l'erogazione delle prestazioni di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, delineati gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che non consentono ai Comuni di sottrarsi all'esecuzione degli obblighi puntualmente individuati nel *Piano educativo individualizzato* anche in presenza di vincoli di bilancio, e menzionate talune pronunce all'esito delle quali il Comune è risultato soccombente, chiede, dunque, di conoscere se sia possibile estromettere tale voce di spesa dalla base di calcolo su cui effettuare il computo della percentuale di riduzione prescritta dalla citata norma, operando in analogia all'ipotesi di esclusione testualmente annoverata al punto n. 5 e relativa al "*finanziamento delle spese relative all'accoglienza, su disposizione della competente autorità giudiziaria, di minori in strutture protette in regime di convitto e semiconvitto*", potendo ravvisarsi, in entrambe le fattispecie, la medesima ragione di tutela dei diritti fondamentali aventi rango costituzionale di soggetti con minore età.

Considerato in

DIRITTO

1. Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

1.1. Sotto il profilo soggettivo, l'istanza è ammissibile in quanto formulata dal Sindaco nella qualità di legale rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 TUEL (cfr. Sezione delle Autonomie, *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva* deliberati nell'Adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati con deliberazione 4 giugno 2009, n. 9).

1.2. Circa il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito in esame investa uno degli ambiti compresi nel perimetro della nozione di *contabilità pubblica* (secondo gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), considerata l'attinenza del tema proposto alle statuizioni normative che trattano degli obblighi di revisione della spesa, nel quadro della materia del risanamento finanziario dell'ente locale versante in condizione di grave squilibrio strutturale.

1.3. In base ai costanti indirizzi della magistratura contabile, la funzione consultiva della Corte dei conti è tesa a orientare la scelta dell'ente verso comportamenti conformi a norme giuridiche, attraverso un'attività di interpretazione della normativa contabile e finanziaria degli enti pubblici guidata da canoni di generalità e astrattezza, senza che l'istanza di parere possa travalicare in una richiesta di compartecipazione dell'organo di controllo alle specifiche scelte gestionali da adottare oppure di approvazione di atti già posti in essere, in quanto ricadenti nell'esclusiva sfera di competenza gestionale e amministrativa dell'ente stesso.

L'attività consultiva, inoltre, non può rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri organi, né determinare dirette o eventuali commistioni con le altre funzioni di controllo o giurisdizionali intestate alla Corte dei conti, né, infine, interferire con procedimenti giurisdizionali civili, penali o amministrativi in corso o potenziali.

1.4. Nel rilevare che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Canicattì, attualmente in fase di valutazione istruttoria presso la competente Commissione del Ministero dell'Interno contestualmente all'istanza di accesso al *Fondo di rotazione*, dovrà essere sottoposto allo scrutinio di questa Sezione regionale di controllo ai fini della deliberazione di approvazione o diniego prevista dall'art. 243-*quater*, comma 3, TUEL, e che, in caso di approvazione, la Sezione dovrà svolgere la successiva periodica attività di vigilanza per la verifica dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi di risanamento dell'ente, il Collegio ritiene di dovere contenere l'espressione del parere richiesto entro i limiti delle norme generali e astratte richiamate nell'istanza del Comune, circoscrivendo l'attività interpretativa a quelle essenziali indicazioni generali di orientamento che possano risultare di utilità per l'ente, senza, tuttavia, soffermarsi in considerazioni che possano interferire in concreto con eventuali giudizi pendenti presso la magistratura civile o

amministrativa, né con le future funzioni di legittimità-regolarità di questa Sezione che presuppongono la disamina diretta di casi concreti.

2. Sul merito della questione proposta, si delineano a seguire i principali aspetti del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento.

2.1. La persona affetta da condizioni di disabilità è posta al centro di una consistente produzione normativa protesa alla garanzia della dignità e dei diritti di libertà e autonomia, attraverso misure volte, tra le altre, alla promozione della sua partecipazione alla vita della collettività e alla rimozione degli ostacoli che possano determinare uno stato di emarginazione ed esclusione sociale (art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*).

Nel quadro degli specifici interventi diretti a tali finalità, e specialmente nell'ambito della tutela del fondamentale diritto all'educazione e all'istruzione, il legislatore individua anche le azioni per assicurare l'integrazione scolastica, con l'obiettivo dello sviluppo delle potenzialità della persona disabile nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione (art. 12 della legge n. 104/1992), affidando alla competenza degli enti locali l'obbligo dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con *handicap* fisici o sensoriali, mediante l'assegnazione di personale specializzato (art. 13, comma 3, della legge n. 104/1992).

Disposizioni mirate sono, altresì, poste dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, *Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107*, il quale, nel ribadire il ruolo degli enti locali per l'erogazione delle predette prestazioni (art. 3, comma 5, lett. a), colloca, a baricentro della realizzazione del fondamentale diritto all'istruzione, un documento idoneo a delineare con precisione e chiarezza gli obiettivi, le finalità e gli strumenti caratterizzanti il percorso didattico inclusivo per l'alunno disabile nel corso del periodo scolastico, calibrato sulle specifiche esigenze della sua persona e, pertanto, denominato *Piano educativo individualizzato* – P.E.I. (art. 7).

Nell'ambito della legislazione regionale, le funzioni di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale sono attribuite specificamente ai Comuni per i gradi dell'istruzione scolastica diversi da quella secondaria superiore (art. 5 della legge regionale 20 giugno 2019, n. 10, *Disposizioni in materia di diritto allo studio*).

2.2. L'insieme delle previsioni normative che prendono in esame la figura del soggetto disabile, nello svolgersi del suo percorso di istruzione e formazione, mirano all'attuazione di molteplici precetti costituzionali (artt. 2, 3, 34 Cost.), tra cui quello che consacra a diritto fondamentale l'educazione de *"gli inabili ed i minorati"* (art. 38, comma 3, Cost.), nel quadro di garanzie che godono anche di una precipua previsione a livello internazionale nell'art. 24 della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

2.3. Secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale, l'assistenza e l'integrazione sociale in favore dei portatori di disabilità persegue *"un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicaps"* (Corte costituzionale, sentenza n. 406 del 1992), con la conseguenza che, nell'individuazione delle misure necessarie alla tutela dei diritti delle persone disabili, si impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel *"rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati"* (Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 2010).

Nella continua tensione tra norme che dispongono circa l'allocazione e l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche e quelle che fissano gli imprescindibili obiettivi di tutela dei diritti fondamentali dei soggetti disabili, il giudice costituzionale ha avuto modo di precisare che *"il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [cosicché] è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"* (Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016).

2.4. Nell'ambito della giurisprudenza di legittimità, è stato ritenuto che la pubblica amministrazione (nel caso di specie si trattava di un istituto scolastico) non potrebbe unilateralmente comprimere il contenuto del diritto del disabile, come declinato in concreto all'interno del P.E.I., per ragioni di carattere finanziario, potendosi ravvisare in tale violazione una condotta discriminatoria ai sensi della legge 1 marzo 2006, n. 67, (*ex multis*, Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, sentenza 8 ottobre 2019, n. 25101).

2.5. A tali orientamenti fa eco una poderosa giurisprudenza amministrativa per la quale la carenza di risorse economiche non può condizionare e sacrificare in modo assoluto il diritto fondamentale allo studio e all'istruzione dell'alunno disabile (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 3 maggio 2017, n. 2023).

3. Volgendo lo sguardo alla specifica normativa che disciplina il risanamento finanziario degli enti locali che abbiano inteso operare ricorso a un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis e ss. TUEL), è noto che le prospettive di superamento delle gravi condizioni di illiquidità in cui versano gli enti in squilibrio strutturale, con alterazione del regolare andamento della manifestazione dei flussi di cassa relativi alle entrate e alle spese, richiedono *“una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente* (art. 243-bis, comma 8, lett. f, TUEL).

Con l'adozione del *Piano*, dunque, l'ente deve dimostrare di avere programmato o già adottato politiche di riduzione della spesa per il periodo di durata della procedura, al fine di ottenere un decremento percentuale significativo delle spese correnti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 26 aprile 2018, n. 5, *Linee Guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza*).

Tali misure di contenimento e razionalizzazione divengono più stringenti ove l'ente abbia accesso al *Fondo di Rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali* previsto dall'art. 243-ter TUEL, specialmente in considerazione degli oneri restitutori incidenti sul periodico fabbisogno delle risorse che alimentano la cassa (sulle modalità di rimborso, si veda l'art. 5 del Decreto del Ministero dell'Interno 11 gennaio 2013, *Accesso al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali*).

Il perseguimento delle imprescindibili necessità di riequilibrio della parte corrente, dunque, richiede l'impegno dell'ente a incidere sulle voci di uscita comprese all'interno di alcuni significativi aggregati del proprio bilancio, tra cui quello concernente l'acquisizione di beni e la prestazione di servizi finanziati con risorse proprie (macroaggregato 03), nella misura non inferiore al 10 per cento ed entro il termine del quinquennio (art. 243-bis, comma 9, TUEL).

Ai fini del computo della percentuale di riduzione, il legislatore elenca gli stanziamenti per i quali opera l'esclusione dalla base di calcolo, tra cui è annoverato anche

il “*finanziamento delle spese relative all'accoglienza, su disposizione della competente autorità giudiziaria, di minori in strutture protette in regime di convitto e semiconvitto*” (art. 243-bis, comma 9, lett. *b*, punto n. 5, TUEL).

4. Su tale contesto normativo si incardina il quesito proposto dal Comune di Canicattì con cui è posta all'attenzione della Sezione un'opzione esegetica atta ad estendere il confine delle suddette esclusioni anche agli stanziamenti destinati ai servizi per l'inclusione scolastica degli alunni disabili.

Nell'opinione del Comune, infatti, al pari delle spese destinate all'accoglienza dei minori in particolari strutture con finalità di cura e protezione, si potrebbe fare perno, da un lato, sulla medesima esigenza di soddisfare i fondamentali diritti costituzionali dei soggetti in minore età e, dall'altro, sull'irretrattabilità degli obblighi di erogazione dei servizi sociali incombenti sul Comune, attesa la presenza di una pronuncia della competente autorità giudiziaria, o, comunque - in assenza di una statuizione del giudice - considerata l'impossibilità da parte dell'ente locale di incidere unilateralmente sulle prestazioni cristallizzate all'interno del P.E.I., recando ogni diversa scelta conseguenze prevedibili sull'esito del futuro contenzioso alla luce dei costanti orientamenti pretori in materia.

5. Il Collegio esprime il convincimento che il percorso argomentativo evocato dal Comune non si ponga in linea con i criteri generali che governano l'ordinaria attività di esegesi delle norme.

Innanzitutto, l'enunciato normativo di riferimento - ossia l'art. 243-bis, comma 9, lett. *b*, TUEL - contempla un preciso precetto di contenimento della spesa corrente, con indicazione dei presupposti relativi all'*an*, alla misura minima del *quantum* e al *quando*, cui segue un'elencazione tassativa di costi oggetto di esclusione dal macroaggregato 03 su cui operare la decurtazione, così da generare non solo la carenza di una lacuna normativa fondante il presupposto del procedimento analogico (art. 12, comma 2, disp. prel. c.c.), ma anche una relazione tra regola e sua eccezione che non apre spazi all'interpretazione in via analogica oltre i casi circostanziati dal testo (art. 14 disp. prel. c.c.).

D'altronde, l'opzione esegetica cui tende il Comune produrrebbe effetti non dissimili a quelli della manipolazione di una disposizione che è tipica delle sentenze additive della Corte costituzionale e che si caratterizza per la dichiarazione di illegittimità di una norma nella parte in cui non enuncia una fattispecie che, invece, dovrebbe espressamente esservi compresa.

Una simile operazione di scrutinio della discrezionalità legislativa, condotta sotto i parametri della ragionevolezza e della eguaglianza di trattamento, esula dai compiti dell'interprete per rientrare tra le esclusive competenze del giudice delle leggi (Corte costituzionale, sentenza 28 gennaio 2020, n. 4).

Il Comune di Canicattì, pertanto, nell'ipotesi del futuro accesso al *Fondo di Rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali* non potrà che confrontarsi con il precetto generale dell'art. 243-bis, comma 9, lett. b), che impone una revisione della spesa relativa all'acquisto di beni e alla prestazione dei servizi con le modalità puntualmente individuate dalla norma, rammentando, comunque, che - ferma restando l'obbligatorietà delle riduzioni indicate nelle lettere b) e c) - il legislatore concede all'ente la facoltà di "*procedere a compensazioni, in valore assoluto e mantenendo la piena equivalenza delle somme, tra importi di spesa corrente, ad eccezione della spesa per il personale e ferme restando le esclusioni di cui alle medesime lettere b) e c)*", con evidenza di tali misure all'interno del piano di riequilibrio approvato (art. 243-bis, comma 9, lett. c-bis, TUEL).

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio in videoconferenza del 19 marzo 2020.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Luciana Savagnone

Depositato in Segreteria il 26 marzo 2020

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)