

Servizi pubblici locali

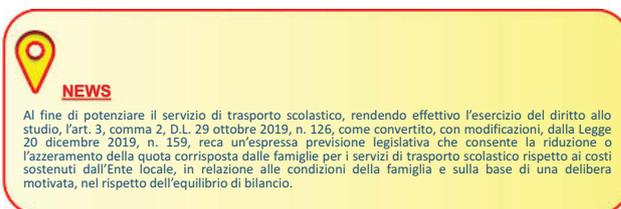
Remunerazione del servizio di trasporto scolastico erogato dagli Enti locali

di Cristina Montanari - Responsabile dell'Area finanza e tributi del Comune di Serramazzoni, Vicesegretario comunale, Ufficiale di riscossione

La quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto scolastico può essere inferiore ai costi sostenuti dall'Ente locale per l'erogazione del servizio; lo stesso, altresì, può essere erogato gratuitamente.

Premessa

La fine del 2019 ha visto un intervento molto atteso dai comuni e dalle famiglie con ragazzi di età scolare: il D.L. 29 ottobre 2019, n. 126, recante *“Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti”*, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 20 dicembre 2019, n. 159 (in G.U., Serie Generale n. 303 del 28 dicembre 2019), al fine di potenziare il servizio di trasporto scolastico, rendendo effettivo l'esercizio del diritto allo studio, consente la riduzione o l'azzeramento della quota corrisposta dalle famiglie per i servizi di trasporto scolastico rispetto ai costi sostenuti dall'Ente locale, in relazione alle condizioni della famiglia e sulla base di una delibera motivata, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.



Il D.L. 29 ottobre 2019, n. 126

Dopo un primo tentativo non andato a buon fine (1), il legislatore interviene su un contenzioso giurisdizionale concernente la qualificazione del servizio di trasporto degli alunni delle scuole di cui all'art. 5, D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 63. In una prima fase, infatti, alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei conti avevano assimilato tale servizio ad un servizio di

(1) Ci si riferisce alla bozza di D.L. recante *“Misure di straordinaria necessità ed urgenza nei settori dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica musicale e coreutica”* (c.d. decreto *“Scuola”*), approvato dal Consiglio dei ministri il 6 agosto 2019 con la formula *“salvo intese”* e, in particolare, l'art. 5 - rubricato *“Disposizioni urgenti in materia di servizi di trasporto scolastico”*. Lo scritto, contenente una specifica disposizione volta a garantire la gratuità del servizio di trasporto scolastico e che si esprimeva, dunque, conformemente alla nuova normativa di cui si discute, avrebbe dovuto

concretizzarsi in un testo finale per approdare in Gazzetta Ufficiale entro il 28 agosto 2019, in tempo per la ripresa dell'anno scolastico 2019/2020; come noto, la normativa non ha visto la luce (il previsto termine è spirato inutilmente, comportando di conseguenza la mancata entrata in vigore della norma), lasciando aperto lo scenario delineato dalle Corti dei conti territoriali in materia, che avevano ritenuto che il servizio di trasporto scolastico non potesse essere fornito gratuitamente, così, perpetrando le incertezze e le difficoltà dei Sindaci al riguardo.

trasporto pubblico locale, richiedendo, pertanto, che i comuni, ai sensi dell'art. 117, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - TUEL, sottoponessero il servizio a una tariffa che costituisca il corrispettivo dei servizi pubblici. Successivamente la Corte dei conti - Sezione Autonomie, con la delibera 18 ottobre 2019, n. 25/SEZAUT/2019/QMIG (2), ha invece precisato che il servizio di trasporto scolastico non può essere qualificato come trasporto pubblico locale, bensì

come un servizio pubblico essenziale a garanzia del primario diritto allo studio; tale qualificazione non osta quindi, a differenza di quella di servizio di trasporto pubblico locale, ad una forma di graduazione della tariffa o di gratuità stabilita dall'Ente locale.

La norma in esame recepisce, sostanzialmente, l'orientamento del giudice dei conti affermato dalla delibera n. 25/2019.



D.L. 29 ottobre 2019, n. 126 - Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti.

come convertito, con modificazioni, dalla Legge 20 dicembre 2019, n. 159

Art. 3 - Disposizioni urgenti in materia di rilevazione biometrica delle presenze del personale scolastico e di servizi di trasporto scolastico
1. *omissis*

2. Fermo restando l'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l'accesso ai servizi di trasporto degli alunni può essere, in ragione delle condizioni della famiglia e sulla base di delibera motivata, inferiore ai costi sostenuti dall'Ente locale per l'erogazione del servizio, o anche nulla, purché sia rispettato l'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 1, commi da 819 a 826, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

La disposizione non comporta nuove o maggiori spese per la finanza pubblica, poiché è previsto che i Comuni possano ridurre la quota di partecipazione delle famiglie al costo dei servizi di trasporto degli alunni, nel rispetto tuttavia dell'equilibrio di bilancio.

In base alla norma in commento, i parametri che legittimano la riduzione o l'azzeramento della quota di partecipazione diretta delle famiglie per il servizio di trasporto scolastico sono:

- la "condizione" della famiglia (non vi sono specificazioni ulteriori in merito alle particolari circostanze in cui deve trovarsi la famiglia beneficiaria); sulla questione, tuttavia, si fa presente che l'art. 3, D.Lgs. n. 63/2017, stabilisce che "in

caso di contribuzione delle famiglie, 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" (3);

- il rispetto dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 1, commi 819/826, Legge 30 dicembre 2018, n. 145, da parte dell'Ente locale (4).

Le modalità con cui tale riduzione o azzeramento può essere disposto sono definite con delibera motivata dell'Ente locale.

Si segnala, inoltre, che l'art. 5, D.Lgs. n. 63/2017, richiamato nel disposto normativo, al comma 2 si

(2) La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti si era pronunciata sulla modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico, stabilendo che gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia finanziaria e nel rispetto degli equilibri di bilancio, quali declinati dalla legge di bilancio 2019, nonché della clausola d'invarianza finanziaria, possono dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, con corrispondente minor aggravio a carico dell'utenza. La Corte ha inoltre precisato che, nel rispetto di questi principi, 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'amministrazione per l'erogazione dello stesso, o nulla o di modica entità, purché individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di graduazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano. La questione di massima era stata sollevata dall'ANCI, legittimata a

richiedere pareri in materia di contabilità pubblica direttamente alla Sezione delle autonomie dall'art. 10-bis, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla Legge 7 agosto 2016, n. 160, che ha innovato l'art. 7, comma 8, Legge 5 giugno 2003, n. 131. Ad ogni buon conto, si veda il sito <https://www.corteconti.it/Download?id=3bcdb039-8665-444e-bbf4-7e9c1baaa2d1>.

(3) Non mancheranno, al riguardo, autorevoli chiarimenti.

(4) Le norme richiamate costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, stabilendo che le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Detti enti utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione. Dal 2021 detti principi si applicano anche alle regioni a statuto ordinario.

riferisce testualmente al trasporto degli alunni e delle alunne delle scuole primarie statali, mentre il comma 1 tratta, in generale, del trasporto scolastico per tutti gli ordini di scuola: occorrerebbe, dunque, un chiarimento circa l'ambito di applicazione della disposizione in commento, che, tuttavia, menzionando "gli alunni", parrebbe riferita solo alla scuola primaria (5). Infine, non mancheranno i chiarimenti in merito alla possibile efficacia retroattiva della disposizione in esame (6), considerato che essa intenderebbe avere, secondo la relazione illustrativa alla legge, natura interpretativa (7), anche se manca un'esplorazione in tal senso nel testo di legge.

Trasporto scolastico e fisco

Non è trascurabile, al fine di determinare compiutamente il peso finanziario del servizio sulle famiglie, che (salvo modifiche) dal 2019 i contribuenti possono usufruire della detrazione fiscale per l'abbonamento dello scuolabus acquistato dal 1° gennaio 2018 e rivolto agli studenti delle scuole materne, elementari, medie e superiori; per fruire della detrazione occorre però eseguire il pagamento della spesa con metodi tracciabili. Tale agevolazione non era concessa nel passato: l'Agenzia delle entrate (Risoluzione 4 agosto 2016, n. 68), aveva espresso parere contrario alla detraibilità di tale servizio, precisando che consentire la detrazione per le spese sostenute per lo scuolabus sarebbe risultato discriminatorio nei confronti di chi, avvalendosi dei mezzi pubblici, non avrebbe avuto diritto ad alcuna agevolazione.

Poiché dal 1° gennaio 2018 è stato reintrodotta il beneficio della detrazione Irpef del 19% sulle spese sostenute per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, si è ritenuto che fosse venuto meno il tema discriminatorio sopra citato, e l'Agenzia delle entrate ha confermato tale supposizione con la Circolare 31 maggio 2019, n. 13/E, nella quale ha chiarito che le spese per il trasporto scolastico, anche se reso dal Comune o da altri soggetti terzi

rispetto alla scuola e anche se non è stato deliberato dagli organi d'istituto, sono interamente detraibili, nel limite massimo di 786,00 €.

Il contribuente, perciò, inserendo le suddette spese nella dichiarazione dei redditi, potrà recuperare fino ad un massimo di 149,34 € (ovvero il 19% di 786,00 €).



Le spese per il trasporto scolastico sono fiscalmente detraibili fino a recuperare un massimo di € 149,34.

Suole e trasporti pubblici

Secondo quanto emerge da un'elaborazione degli Open data Miur (8), su 40.151 edifici attivi censiti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica, il 35% non risulta raggiungibile con nessuna forma trasporto pubblico, sia urbano, interurbano o ferroviario, e così per oltre 14.000 strutture. In questo modo, la maggior parte degli studenti non ha quasi scelta: o viene accompagnato dai genitori o dovrà farsi una bella scarpinata per raggiungere la scuola.

È BENE SAPERE CHE...

Solamente il 54% degli edifici scolastici è raggiunto dal servizio di trasporto pubblico urbano.

Il trasporto pubblico interurbano, fondamentale per le scuole fuori dai centri cittadini, copre solo il 43% delle strutture.

Molto più scarso il trasporto ferroviario, che raggiunge appena il 9% delle scuole.

Non mancano gli edifici "iperconnessi": circa 2.000 (il 5% del totale) risultano collegati con trasporto pubblico urbano, interurbano e ferroviario.

Va meglio la rete degli scuolabus (gestiti direttamente dagli istituti o dai Comuni competenti per territorio), ma il 35% delle strutture non è raggiungibile con questo mezzo.

Il servizio comunale di trasporto scolastico: qualificazione ed obblighi

L'amministrazione comunale eroga una serie di servizi aggiuntivi per agevolare l'integrazione nel

(5) L'opportunità di chiarire se la disposizione riguardasse solo gli alunni della scuola primaria, cui fa riferimento l'art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 63/2017, ovvero anche gli studenti degli altri gradi d'istruzione, considerati nel comma 1 dello stesso art. 5, è un aspetto sul quale è stata richiamata l'attenzione nei pareri resi dal Comitato per la legislazione, dalla I Commissione e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

(6) Come noto, le norme d'interpretazione autentica hanno effetto retroattivo.

(7) La relazione illustrativa all'A.C. 2222 evidenzia che la disposizione reca un'interpretazione del medesimo art. 5, D.Lgs. n. 63/2017, richiamato dall'articolo in commento, secondo cui: a) è prevista in linea generale la programmazione dei servizi di

trasporto e delle forme di agevolazione della mobilità, per le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti, per le quali sono incentivate le forme di mobilità (comma 1); b) 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. Si tratta, anche questo, di un aspetto sul quale è stata richiamata l'attenzione anche nel parere reso dal Comitato per la legislazione, nel parere reso dalla I Commissione e nel parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

(8) Da "Il Sole 24 Ore" del 15 novembre 2018 - si veda il sito <https://www.disal.it/Objects/Pagina.asp?ID=26480>.

sistema scolastico degli alunni residenti nel territorio comunale; tali servizi possono essere gestiti dal comune direttamente, attraverso l'utilizzo di terzi o mediante altre forme consentite dalla legge; in alcuni casi è prevista una compartecipazione economica dell'utente che ne usufruisce.

Tra i principali servizi integrativi all'attività didattica sono da annoverare: trasporto, refezione, assistenza pre-post scuola e centri estivi.

Salvo quanto eventualmente disposto in materia dalla legislazione regionale, in considerazione del fatto che la normativa nazionale attribuisce espressamente le funzioni di assistenza scolastica relative all'obbligo scolastico ai comuni e considerato che il trasporto rientra certamente nell'ambito dei servizi di assistenza scolastica, il trasporto scolastico degli alunni interessati dall'obbligo scolastico compete sempre ai comuni anche quando riguarda alunni del secondo ciclo. Ciò non esclude ovviamente che le relative funzioni possano essere svolte dalla provincia su delega dei comuni.

La funzione principale del servizio di trasporto scolastico è quella di facilitare il raggiungimento della scuola da parte degli alunni e rendere più agevole, specie per gli alunni domiciliati in località distanti o che comunque hanno problemi di collegamento con l'istituto scolastico, l'esercizio del diritto allo studio; in ragione di ciò, non possono sussistere dubbi sul fatto che il servizio di trasporto scolastico degli alunni delle scuole dell'infanzia e dell'obbligo, agevolando il perseguimento degli obiettivi educativi degli utenti, è certamente configurabile quale servizio pubblico locale (9).

Con l'accesso al servizio di trasporto scolastico, peraltro, si contribuisce ad educare i giovani all'uso del mezzo pubblico, introducendo l'abitudine all'uso di un mezzo alternativo a quello privato per gli spostamenti.

(9) Si vedano, in tal senso: Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze 22 ottobre 2004, nn. 7636 e 7637.

(10) La giurisprudenza ha chiarito che in materia di trasporto scolastico, l'obbligo eventualmente configurabile a carico del Comune consiste sostanzialmente nell'istituzione ed erogazione del servizio. Al riguardo, è opportuno esprimere alcune considerazioni sul tema: è stato evidenziato, infatti, che anche con riferimento agli alunni interessati dall'obbligo scolastico, l'esercizio del trasporto non è qualificato dalla normativa nazionale vigente come obbligatorio; a questa interpretazione si perviene poiché il trasporto scolastico è da considerarsi alla stregua di un servizio pubblico. In ogni caso, l'opinione secondo cui il trasporto scolastico rientra tra le attività istituzionali dell'ente pur non potendo essere qualificato come attività obbligatoria, appare oggi prevalente e preferibile. Tale opinione ha trovato peraltro varie conferme anche a livello giurisprudenziale; pertanto, anche a voler



SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La riconducibilità del trasporto scolastico nell'ambito dei servizi pubblici locali è stata confermata a chiare lettere dalla giurisprudenza. L'art. 112 TUEL stabilisce che i servizi pubblici locali hanno per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Pertanto, ogni qual volta l'amministrazione comunale si proponga di svolgere compiti di miglioramento e di perfezionamento della società, è configurabile un servizio pubblico locale e, tra questi compiti, inteso come obiettivo primario della collettività, rientra sicuramente quello di favorire la formazione e la crescita culturale degli alunni.

Il servizio di trasporto non è generalmente obbligatorio (10) e viene fornito dai comuni su richiesta delle famiglie e prevalentemente a pagamento, con un'importante quota di spesa a carico del bilancio; soprattutto, nel caso di piccoli comuni (o frazioni comunali distanti fra loro) senza plessi scolastici, il servizio di trasporto diventa parte integrante del diritto allo studio.

La materiale organizzazione e gestione dello stesso compete ai comuni che, pur nell'ambito della normativa statale e regionale, godono di ampia discrezionalità nella concreta disciplina di tale servizio; tuttavia, ciascun Comune, sulla base della propria situazione territoriale, delle risorse finanziarie disponibili per l'erogazione del servizio (11) e degli indirizzi politico-amministrativi che intende perseguire, può definire il livello della prestazione anche con riferimento ai criteri di ammissione al servizio e agli eventuali costi a carico dell'utenza (12).

È BENE SAPERE CHE...

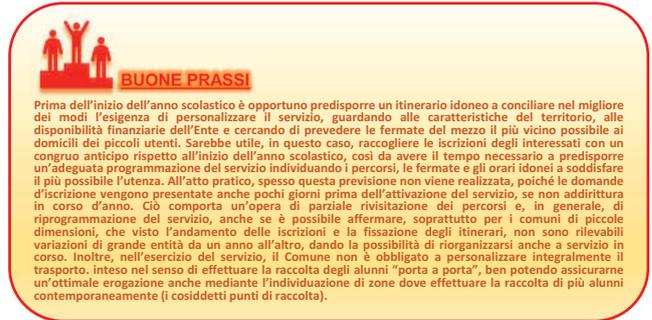
La normativa statale in materia di trasporto scolastico fa riferimento a quanto previsto sul trasporto di minori dal Codice della Strada, agli artt. 1681 e 1682 cod. civ. ("Responsabilità del vettore" e "Responsabilità del vettore nei trasporti cumulativi"), al D.M. Trasporti 31 gennaio 1997 ("Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico") comprese le successive circolari applicative e al D.M. n. 448 del 20 dicembre 1991 (riguarda l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali e internazionali). In ogni caso, è possibile affermare che il citato D.M. 31 gennaio 1997 costituisce a tutt'oggi l'unica fonte normativa statale, espressamente anche se non esaurientemente dedicata alla tematica in oggetto. Con tale decreto, si è inteso riunire in un unico testo le disposizioni relative al trasporto scolastico sia in funzione dei veicoli da adibire e del loro utilizzo, sia della loro gestione.

considerare obbligatoria l'istituzione e l'erogazione del servizio di trasporto scolastico (mai comunque la personalizzazione dello stesso), lo stesso deve considerarsi tale solo nei confronti degli alunni interessati dall'obbligo d'istruzione così come disciplinato dall'art. 1, comma 622, Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

(11) Il servizio di trasporto scolastico, essendo rivolto alla generalità degli studenti della scuola dell'obbligo, non può considerarsi un servizio personalizzato rivolto a fronteggiare tutte le situazioni particolari dei singoli alunni, come per esempio i casi abbastanza frequenti di utenti che abitano in case isolate molto distanti dal paese o dal plesso scolastico.

(12) Come per tutti i servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 42 TUEL, l'organo competente in materia di organizzazione del servizio, forma di gestione e disciplina generale delle tariffe, è il Consiglio comunale.

L'Ente, in ogni modo, non è esonerato dall'obbligo di adoperarsi con tutte le risorse operative ed economiche disponibili, per erogare il servizio al maggior numero di utenti possibili, poiché la non erogazione del servizio costituisce certamente un'ipotesi eccezionale da congruamente motivare; solo nel caso in cui, per il modesto numero di utenti, il servizio risultasse eccessivamente oneroso e anti-economico, può essere valutato di sopprimere/non attivare il servizio stesso, sostituendolo con servizi di linea, se esistenti e prevedendo, al contempo, contributi/agevolazioni alle famiglie.



In ogni caso, costituisce un punto fermo la ricostruzione del giudice contabile in materia, laddove sostiene che:

- "L'unica qualificazione del servizio di che trattasi rispettosa 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";
 - "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". (Corte dei conti - Sezione Autonomie, delibera 18 ottobre 2019, n. 25/SEZAUT/2019/QMIG)

Il trasporto scolastico quale diritto allo studio secondo la Corte dei conti

L'art. 2, D.Lgs. n. 63/2017, stabilisce 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, programmano 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, i seguenti servizi: a) servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità; b) servizi di mensa; c) fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi; d) servizi 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.

In base all'art. 3 del medesimo D.Lgs. n. 63/2017, detti servizi sono erogati in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sul piano della normativa sulla copertura della spesa per i servizi pubblici, si ricorda che il TUEL:

- all'art. 112, dispone che "gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali";
- all'art. 117, sulle tariffe dei servizi pubblici, prevede che gli "enti interessati approvano le tariffe dei servizi

pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione", secondo precisi criteri per il calcolo della tariffa; le tariffe costituiscono il corrispettivo dei servizi pubblici.

L'art. 5, D.Lgs. n. 63/2017:

- al comma 1 prevede che, nella programmazione dei servizi di trasporto e delle forme di agevolazione della mobilità per gli alunni e gli studenti, sono incentivate le forme di mobilità sostenibile;
- il comma 2 dispone a sua volta che le regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano il trasporto 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;
- il successivo comma 3 prevede che tale servizio è assicurato nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati.

Tale previsione s'inquadra fra quelle, complessivamente recate dal medesimo decreto, finalizzate a garantire l'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale fino al completamento del percorso d'istruzione secondaria di secondo grado. Dubbi interpretativi circa la portata dell'art. 5, D.Lgs. n. 63/2017, sono emersi alla luce di alcune delibere

delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le quali rispondevano a quesiti posti dai comuni circa la possibilità di consentire la gratuità del servizio di trasporto scolastico (13), in quanto il trasporto scolastico veniva qualificato come servizio pubblico di trasporto, come tale escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale ex D.M. 31 dicembre 1983, e la cui erogazione, di conseguenza, era ancorata alla tariffazione di cui all'art. 117 TUEL.

La ricostruzione della vicenda e della giurisprudenza contabile è stata poi effettuata nella più sopra richiamata delibera n. 25/2019 della Corte dei conti - Sezione Autonomie e che muove, anzitutto, dalla definizione di "trasporto pubblico locale" e di "servizio pubblico a domanda individuale", affermando:

1) che 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, comma 2, D.Lgs. n. 63/2017, 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 da parte dell'utenza; 2) quanto all'esclusione del trasporto scolastico dal novero dei servizi pubblici a domanda individuale, previsti dal citato D.M. 31 dicembre 1983, che questi ultimi includono "tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente, che siano poste in essere non per obbligo istituzionale, che vengono utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale"; a giudizio della Corte, inoltre, "osta alla qualificazione del servizio di trasporto scolastico come "servizio pubblico a domanda individuale" la circostanza

che lo stesso "non è ricompreso nell'elenco di cui al richiamato D.M. 31 dicembre 1983" e che "la sua erogazione è doverosa per legge".

Pertanto la Corte dei conti, nella citata delibera n. 25/2019, conclude che "l'unica qualificazione del servizio di che trattasi rispettosa 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"; ciò anche in linea con le finalità generali del D.Lgs. n. 63/2017, di sostegno del diritto allo studio.

A giudizio della suprema magistratura contabile, il fatto che il trasporto scolastico, "per le alunne e gli alunni delle scuole primarie statali [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" (ex art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 63/2017), non osta ad una forma di graduazione o di gratuità stabilita dall'Ente locale, anche in base all'art. 3 del medesimo decreto, secondo cui tale servizio è "erogato in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", ove, sempre secondo la Corte, la clausola d'invarianza finanziaria va intesa nel senso che l'amministrazione deve provvedere attingendo alle "ordinarie" risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente (14).

La Corte, in buona sostanza, contrariamente a quanto affermato dalle sezioni regionali di controllo, ha ammesso la riduzione o l'azzeramento della quota di partecipazione delle famiglie, motivando tale affermazione con una lettura combinata degli artt. 2, 3 e 5, D.Lgs. n. 63/2017, enunciando il seguente principio di diritto:

(13) Seppure con alcune differenze, si richiamano le seguenti delibere:

- Corte conti-Puglia, 25 luglio 2019, n. 76;
- Corte conti-Piemonte, 6 giugno 2019, n. 46;
- Corte conti-Sicilia, 25 febbraio 2015, n. 115 e 10 ottobre 2018, n. 178;
- Corte conti-Campania: 21 giugno 2017, n. 222 e 12 novembre 2018, n. 126;
- Corte conti-Molise, 14 settembre 2011, n. 80.

In particolare, le sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Puglia, hanno affermato 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'art. 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", ma 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 purché reperite nel rispetto della clausola d'invarianza finanziaria espressa nel divieto dei nuovi e maggiori oneri (...), con corrispondente minor aggravio a carico all'utenza".

(14) La Corte "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".

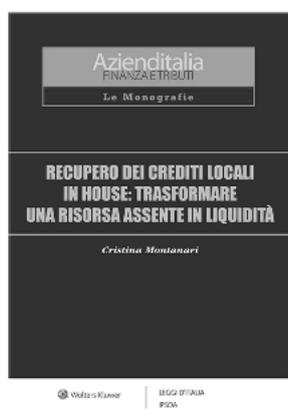
"Gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, nel rispetto degli equilibri di bilancio, quali declinati dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) e della clausola d'invarianza finanziaria, possono dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico 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, purché individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano" (Corte dei conti-Sezione Autonomie, delibera 18 ottobre 2019, n. 25/SEAUT/2019/QMIG).

E-BOOK

COLLANA: Azienditalia finanza e tributi - Le monografie

Recupero dei crediti locali in house: trasformare una risorsa assente in liquidità

di Cristina Montanari



È sempre maggiore l'esigenza, da parte degli Enti locali, di rafforzare gli **strumenti di contrasto** al fenomeno della cosiddetta evasione da riscossione.

Un'efficace azione di **recupero degli insoluti**, ottenuta in tempi ragionevoli, consente di immettere **liquidità** e di migliorare la **performance di cassa**, obiettivo primario per gli Enti locali, già pesantemente condizionati dal taglio delle risorse disponibili.

Il volume può essere di supporto nella **formazione di specialisti nella gestione dei crediti dell'Ente**, che siano in grado di operare in modo da monetizzare quella che troppo spesso è solo una posta finanziaria attiva iscritta nel bilancio e nell'analisi delle diverse implicazioni connesse all'opzione di **organizzare un ufficio** dedicato all'interno dell'Ente, per gestire direttamente tutte le fasi della riscossione coattiva delle entrate, piuttosto che **operare in forma associata tra**

più Enti, in un'ottica di riduzione dei costi gestionali, recupero di efficacia e riduzione dei tempi della riscossione.

In rilievo, inoltre, nel volume tematiche quali il **recupero stragiudiziale dei crediti**, ovvero la procedura di **esternalizzazione** (gestione in *outsourcing*) di alcune fasi di procedure amministrative, una delle possibilità di cui può servirsi la P.A. per perseguire obiettivi di razionalizzazione e di risparmio; le **procedure esecutive**, ossia l'esecuzione forzata sul patrimonio del debitore e le **procedure cautelari** a tutela dei crediti non recuperati.

Wolters Kluwer, novembre 2017
pagg. 418, Euro 18+IVA
Codice e-book: 00216510
ISBN (ebook): 978-88-217-6170-6

Per Informazioni e acquisti
• **On line www.shopwkl.it**