



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario

nella camera di Consiglio da remoto del 6 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, e ss. mm.ii., nonché dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

emessa a seguito della richiesta di parere da parte del

Comune di Zerbolò (PV)

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di

controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la richiesta di parere n. 48 del 21 agosto 2021 del Sindaco del Comune di Zerbolò (PV);

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

vista l'ordinanza n. 72 del 30 agosto 2021, con la quale il Presidente ha assegnato la richiesta al consigliere Giampiero Maria Gallo, fissando l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

vista l'ordinanza n. 47/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

La richiesta di parere del Sindaco del Comune di Zerbolò è collegata alla deliberazione n. 181/2020/PRSP di questa Sezione regionale di controllo che ha accertato il perdurare della situazione finanziaria e della sofferenza di cassa che hanno determinato l'applicazione della misura del blocco della spesa nei confronti del comune con la deliberazione n. 150/2020/PRSP del 29 ottobre 2020. Il Sindaco rappresenta in premessa di aver ricevuto da parte di Dirigenti Scolastici di plessi scolastici dell'infanzia, primari e secondari di primo grado presenti sul territorio numerose richieste di personale di assistenza per alunni disabili per l'anno scolastico 2021/2022. Secondo quanto riferito, il servizio comporterebbe un costo complessivo "ricompreso verosimilmente tra la somma di euro 25.000 e 30.000).

Il Sindaco chiede, pertanto, se, *“persistendo all'attualità la Deliberazione n. 181/2020/PRSP, (...) risulta compatibile l'assunzione di detta spesa configurandosi la stessa quale atto di gestione amministrativa derivante da obblighi istituzionali, finalizzata a consentire all'Ente di assicurare un fondamentale servizio ai minori disabili e famiglie residenti”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 48 del Comune di Zerbolò

1. Soggettiva

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

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Zerbolò, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è

dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

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

La questione contenuta nella richiesta di parere n. 48 del Comune di Zerbolò si riferisce ad un fatto concreto e mirerebbe ad ottenere una preventiva autorizzazione ad erogare un servizio, stante il blocco della spesa non obbligatoria inizialmente deliberato da questa Sezione con la deliberazione 150/2020/PRSP del 29 ottobre 2020 e confermato con la deliberazione 181/2020/PRSP del 17 dicembre 2020. Per superare il vincolo di

inammissibilità oggettiva che ne deriverebbe, occorre dunque ricondurre il quesito in un ambito generale ed astratto, in modo da offrire una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto per le conseguenze che le stesse hanno sugli equilibri di bilancio, all'interno del quale l'Ente eserciterà la propria discrezionalità decisionale. In questi termini, quindi, questo quesito è giudicato **oggettivamente ammissibile**.

MERITO

La questione oggetto del parere riguarda, in buona sostanza, la classificabilità dei costi derivanti dall'affidamento del servizio di assistenza in favore di alunni disabili a operatori economici o società cooperative specializzate (in assenza di personale dipendente adatto) tra le spese obbligatorie ai fini e per gli effetti dell'art. 148-bis del TUEL.

Sul tema specifico della classificazione di voci di spesa come derivanti da obblighi istituzionali e giuridici indefettibili, e quindi compatibili con il provvedimento di blocco della spesa adottato ai sensi dell'art.148 bis del TUEL in presenza di gravi squilibri di bilancio, questa Sezione si è già pronunciata con la deliberazione 87/2021/PAR, a seguito della richiesta di parere da parte dello stesso comune. In tale sede infatti, in termini generali, si è stabilito che *“nell'assolvimento delle funzioni fondamentali attribuite dalla legge all'Ente locale, ciò che può qualificare, secondo l'ordinamento giuridico vigente, una spesa come obbligatoria è la sussistenza di un vincolo giuridico, l'esistenza di rapporto contrattuale da assolvere, la presenza di una norma cogente che ne impone il sostenimento e in genere, effettuata una ponderazione degli interessi pubblici prevalenti, tutte quelle operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.”*

Nel caso in esame si tratta di stabilire se l'erogazione di servizi di assistenza a favore di alunni disabili e alle loro famiglie, come da disciplina dettata dalla Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), rientri tra le funzioni fondamentali che i comuni hanno l'obbligo di esercitare ai sensi dell'art. 14, comma 26, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. In particolare, il comma 27 dello stesso articolo riconosce che tra le funzioni fondamentali dei comuni rientrano, alla lettera g), la *“progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione”*; e, alla

lettera h), *“l’edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici”*.

Sulla materia della promozione e della garanzia del diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione degli studenti con disabilità, è intervenuto anche il d.lgs. 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*) e ss.mm.ii., le cui disposizioni si applicano alle bambine e ai bambini della scuola dell'infanzia, alle alunne e agli alunni della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado, alle studentesse e agli studenti della scuola secondaria di secondo grado riconosciuti disabili ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

L’art. 3, c. 1 del decreto legislativo affida allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali l'obiettivo di garantire le prestazioni per l'inclusione scolastica dei soggetti destinatari *“tenuto conto del principio di accomodamento ragionevole così come definito dall'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18.”* Il successivo art. 6, al comma 5, prescrive, poi, che *“Gli Enti territoriali, nel rispetto del riparto delle competenze previsto dall'articolo 1, comma 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dall'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili: a) gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale, come previsto dall'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché dall'articolo 139, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”*.

Nel caso della Regione Lombardia, la materia risulta disciplinata dalla L.R. 6 agosto 2007, n. 19 (*Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia*), alla quale si associano, come parte integrante, le linee guida per lo svolgimento dei servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, in attuazione degli articoli 5 e 6 della L.R. n. 19/2007, approvate con D.G.R. 30 giugno 2017, n. 10/6832 (successivamente modificate ed integrate con la D.G.R. 26/05/2020, n. 11/3163, ed aggiornate con la D.G.R. 10/03/2021, n. 11/4392). In particolare, con l’art. 6, c. 1 bis, della l. R. n. 19/2007 (nella corrente dizione introdotta dall'art. 31, comma 1, lettera c), della L.R. 26 maggio 2017, n. 15) l’ordinamento lombardo demanda ai comuni *“in relazione ai gradi inferiori dell'istruzione scolastica, lo svolgimento dei servizi di trasporto e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale”*

con definizione di modalità e assegnazioni di contributi “nell'ambito di una rete coordinata di servizi educativi, formativi, sanitari e sociosanitari operanti sul territorio, con l'obiettivo di dare attuazione al principio dell'inclusione scolastica e sociale degli studenti con disabilità e consentire loro di esprimere al meglio le proprie abilità e potenzialità, nella prospettiva di un inserimento lavorativo e di miglioramento continuo della qualità della vita”.

Ciò premesso, al fine di esitare il quesito proposto dal comune di Zerbolò giova ricordare che la Corte costituzionale ha più volte affermato che “Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale” (vedi, da ultimo, sentenza n. 83/2019). Nella stessa sentenza è stato, altresì, puntualizzato che “La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'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 L. 3 marzo 2009, n. 18, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati” (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto”. Sulla scorta di tali considerazioni, la Consulta ha, inoltre, “insistito sulla “certezza delle disponibilità finanziarie” necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (sentenza n. 192 del 2017): servizi che richiedono di essere erogati “senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica” (sentenza n. 110 del 2017).

Nel solco della giurisprudenza del Giudice delle leggi si collocano alcune pronunce rese dal Consiglio di Stato, sia in sede giurisdizionale che consultiva. Ci si riferisce alle decisioni della Sezione VI, n. 2023/2017; della Sezione V, n. 809/2018; della Sezione I, n. 1331/2020 e n. 403/2021). In particolare, in quest'ultima, in una vicenda che questa Sezione ritiene sovrapponibile a quella qui in esame (nel caso di specie si trattava di “servizi di trasporto dalla propria abitazione alla scuola”), i giudici di Palazzo Spada sono pervenuti alla conclusione che “il diritto all'istruzione dei disabili, ascritto alla categoria dei diritti fondamentali, passa attraverso l'attivazione dell'Amministrazione scolastica per la sua garanzia, mediante l'adozione delle doverose misure di integrazione e sostegno, atte a rendere possibile ai disabili la frequenza delle scuole e l'insieme delle pratiche di cura e riabilitazione necessarie per il

superamento ovvero il miglioramento della condizione di disabilità a ricondotto il servizio a favore della persona disabile". Tenuto conto della sopra richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, la medesima pronuncia ha, altresì, puntualizzato che, la fruizione dei servizi garantiti dalla l. n. 104/1992 assume la consistenza di diritto soggettivo per la persona disabile, rientrando in quel "nucleo indefettibile di garanzia per gli interessati (come su individuato dalla Consulta), che non è consentito nemmeno al legislatore, ed a maggior ragione alla pubblica amministrazione, escludere del tutto in forza di vincoli derivanti dalla carenza di risorse economiche, in quanto finirebbe per essere sacrificato il diritto fondamentale allo studio e all'istruzione [...]"

P.Q.M.

Sulla questione posta dal Comune di Zerbolò, la Sezione ritiene, in termini generali, che l'erogazione di servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità rientri nelle funzioni derivanti da obblighi istituzionali e giuridici indefettibili e quindi sia compatibile con il provvedimento di blocco della spesa adottato ai sensi dell'art.148 bis del TUEL. Sarà tuttavia cura dell'Ente valutare, nell'ambito della propria discrezionalità, le modalità di erogazione di servizi specifici e la congruità della spesa ad esse associata, in considerazione della perdurante situazione di gravi squilibri di bilancio.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 6 ottobre 2021.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

11 ottobre 2021

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)