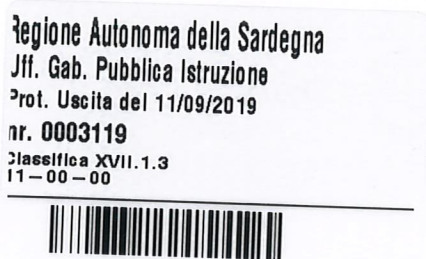




REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE S'ISTRUZIONE PÙBLICA, BENES CULTURALES, INFORMATZIONE, ISPETÀCULU E ISPORT
ASSESSORATO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, BENI CULTURALI, INFORMAZIONE, SPETTACOLO E SPORT



Ai Sindaci dei Comuni della Sardegna
e della Città metropolitana di Cagliari

Ai Commissari straordinari
dei Comuni della Sardegna

Ai Presidenti delle Unioni di
Comuni della Sardegna

All'Anci Sardegna

LORO SEDI

Circolare esplicativa relativa alla normativa vigente in materia di trasporto scolastico, con particolare riferimento alle ricadute sul trasporto alunni dovute all'emanazione del decreto legislativo n.63 del 2017 ed ai recenti pronunciamenti della Corte dei Conti.

In riferimento all'argomento in oggetto, preso atto dei quesiti e dubbi emersi in materia e formalizzati da Anci Sardegna con nota prot. 763 del 30 agosto 2019, con la presente circolare si intende fornire un supporto agli Enti Locali in indirizzo fornendo dei chiarimenti in merito alla normativa applicabile in materia di gestione dei trasporti scolastici su cui gli Enti possano basarsi nell'attuazione degli stessi.

Per chiarire la questione (e la posizione, dal punto di vista programmatico e gestionale e dello scrivente Assessorato) si rende necessario un breve *excursus* sulla normativa vigente a livello nazionale e regionale.

Il servizio di trasporto scolastico ricade nella disciplina dell'**art.117 del TUEL¹**, e non invece in quella dei servizi a domanda individuale disciplinata dal dm 31/83.

La norma dell'art 117 (*"Gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione"*) che stabilisce il **principio di equilibrio economico finanziario**, è stata costantemente applicata al servizio di trasporto scolastico: in tal senso quindi le recenti pronunce in sede consultiva della magistratura contabile, che non hanno comunque carattere vincolante², non introducono alcun elemento di novità.

¹ Come ribadito da ampia giurisprudenza amministrativa e contabile (cfr. in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3 maggio 2012 n. 2537, Corte dei Conti Sezione Controllo Campania, Delib. n. 222 del 2017; Sezione Controllo Sicilia, Delib. n. 178 del 2018).

² Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, 4 maggio 2017, n. 15, "Giovà, infatti, precisare che la già richiamata sentenza n. 39/2014 della Corte Costituzionale ammette la giustiziabilità delle sole deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo con effetti "imperativi" ed "inibitori", escludendola, a contrario, per tutte le altre tipologie di deliberazioni di controllo, ivi compresa quelle emesse nell'ambito dell'attività consultiva ai sensi della legge n. 131 del 2003, che non hanno efficacia vincolante per l'Ente richiedente".



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE S'ISTRUZIONE PÙBLICA, BENES CULTURALES, INFORMATZIONE, ISPETÀCULU E ISPORT
ASSESSORATO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, BENI CULTURALI, INFORMAZIONE, SPETTACOLO E SPORT

Su tale consolidata disciplina si innesta, nella fattispecie, l'art. 5 del **Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 63³** "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" che introduce il **principio della invarianza finanziaria in aumento**: tale principio rappresenta la ratio stessa della norma ovvero quella di evitare la lievitazione dei costi dei servizi, nell'ottica precipua della *spending review*.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna si deve inoltre, ovviamente, fare riferimento alla normativa specifica di settore, emanata in attuazione degli art 3 e 34 della costituzione e dell'art. 5 dello Statuto, ovvero alla **Legge Regionale 25 giugno 1984 n.31** intitolata "**Nuove norme sul diritto allo studio e sull'esercizio delle competenze delegate**".

Il combinato disposto, degli articoli 6, comma 1, lett a)⁴; 7, comma 1, lett a)⁵ e 10⁶ della Legge sopra citata individuano e regolamentano gli specifici interventi in materia di trasporto scolastico che devono essere attuati dai Comuni o dai loro consorzi e disciplinano i casi in cui le tariffe per fruire degli stessi devono essere gratuite o agevolate.

³ Art 5, comma 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. comma 3. Tale servizio è assicurato nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati*".

⁴ *Nel settore della scuola dell'obbligo, ivi compresi i corsi per adulti, i Comuni o i Consorzi di Comuni, sentiti gli organi collegiali, attuano i seguenti interventi:*

a) *servizio di trasporto, da realizzarsi sia mediante facilitazioni di viaggio sui mezzi di linea ordinaria sia mediante l'eventuale acquisto degli appositi mezzi e la loro gestione. I mezzi adibiti al trasporto degli alunni possono essere utilizzati anche quando gli alunni debbano partecipare ad attività scolastiche o parascolastiche o alle attività ricreative o sportive connesse con la programmazione scolastica; possono essere altresì utilizzati, purché le norme sulla circolazione stradale lo consentano, per il trasporto di alunni frequentanti scuole anche di grado diverso;*"

⁵ *Nel settore dell'istruzione secondaria superiore ed artistica, ivi compresi i conservatori musicali ed i corsi per adulti, i Comuni o i Consorzi di Comuni, sentiti gli organi collegiali, attuano i seguenti interventi:*

a) *servizi di trasporto.*

I servizi di trasporto consistono:

- *in facilitazioni di viaggio sui mezzi di linea ordinaria;*

- *nella istituzione, in mancanza o carenza dei mezzi di linea ordinaria, di appositi servizi gestiti direttamente dai Comuni o dai Consorzi di enti locali;*

- *in altre forme di facilitazioni e di servizi, anche privati, sostitutivi di quelli pubblici mancanti o carenti.*

Per l'organizzazione dei suddetti servizi, dovrà essere previsto anche l'utilizzo, mediante la stipulazione di apposite convenzioni, di mezzi di trasporto di istituti scolastici, nonché l'impiego degli stessi per l'attuazione della normale attività didattica;

⁶ Art.10 "I destinatari degli interventi di cui all'articolo 2, lettere a) e b), all'articolo 6, lettere a) e b), e all'articolo 7, lettere a) e b), usufruiscono degli interventi stessi contribuendo alla copertura finanziaria dei relativi costi con una quota determinata dai Comuni o dai Consorzi di Comuni, in base alle loro condizioni economiche.

In attuazione della lettera b) e della lettera c) dell'articolo 1, sulla base della programmazione e delle direttive regionali, sono esonerati da ogni contribuzione gli studenti capaci e meritevoli, in disagiate condizioni economiche, della scuola materna, dell'obbligo e della secondaria superiore.



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE S'ISTRUZIONE PÙBLICA, BENES CULTURALES, INFORMATZIONE, ISPETÀCULU E ISPORT
ASSESSORATO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, BENI CULTURALI, INFORMAZIONE, SPETTACOLO E SPORT

Il finanziamento di tali interventi da parte della Regione Sardegna è prevista dall'art.13 "Competenze della Regione" al comma 1, lett.c):

*"La Regione... eroga ai Comuni o ai Consorzi di Comuni i finanziamenti per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 2, 6 e 7 nonché i finanziamenti per gli interventi imprevisi o aggiuntivi di cui agli articoli 14, secondo e terzo comma, e 15, terzo comma": tali finanziamenti contribuiscono per quota, nei limiti della capienza delle risorse - che devono perciò essere integrati per la parte restante dagli enti locali nell'esercizio della propria autonomia gestionale - a garantire l'**equilibrio economico-finanziario**⁷ richiesto dall'art.117 TUEL.*

Ciò premesso, si analizza il problema centrale dei quesiti posti ovvero quello dell'eventuale necessità, in base alla normativa vigente e alle relative interpretazioni della giurisprudenza, in particolare di quella contabile, di porre a carico dell'utenza il costo integrale dei servizi di trasporto scolastico.

In primis si precisa che, per quanto riguarda la categoria degli studenti meritevoli, in condizioni disagiate, a partire dalla scuola materna fino alla secondaria di II grado, un contributo da parte degli stessi, non solo non è obbligatorio, ma addirittura sarebbe *contra legem*, in base alla normativa della Regione Sardegna già citata ma, ancor prima, in base al fondamentale principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art.3, comma 2 della Costituzione ed esplicitato ulteriormente nell'art 34 sul "diritto allo studio".

Tale ipotesi deve quindi essere totalmente esclusa dall'esposizione che segue.

Si ritiene che il parere espresso dalla magistratura contabile piemontese⁸, che ha originato i dubbi e i quesiti posti, non abbia inciso né sostanzialmente né formalmente nel quadro consolidato che si riassume sinteticamente:

⁷ In tal senso, a supporto: Corte Dei Conti- Sezione Regionale Di Controllo Puglia. Deliberazione N. 76/2019/Par nella quale si legge: "Appare necessario precisare, ad ulteriore chiarimento, che nell'obbligatorio rispetto dell'economicità del servizio, presupposto essenziale per consentire l'effettività e la continuità della sua erogazione, **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 purché reperite nel rispetto della clausola d'invarianza finanziaria espressa nel divieto dei nuovi e maggiori oneri** (v. C.d.c., Sezione controllo Campania, parere n. 102 del 28 maggio 2019), con corrispondente minor aggravio a carico all'utenza."

⁸ Deliberazione della Corte dei Conti . 46 del 27 maggio 2019 della Sezione regionale del Piemonte: la chiave per la lettura dello stesso giunge dalla peculiarità del quesito proposto alla Corte ovvero la possibilità di istituire *ex novo* e "in via del tutto sperimentale" un servizio di trasporto aggiuntivo fra un vecchio e un nuovo plesso scolastico, quindi chiede "se le quote di partecipazione finanziaria correlate al servizio che verranno erogate dall'utenza dovranno completamente concorrere alla copertura integrale della spesa del medesimo; e ciò anche per assicurare il conseguente equilibrio economico-finanziario in funzione del principio di invarianza finanziaria di cui all'art. 5, comma 2, del D.lgs. n. 63/2017, secondo cui il servizio di trasporto va realizzato senza determinare nuovi e maggiori oneri per gli Enti territoriali ed in base al quale le quote di partecipazione diretta nella loro interezza debbono coprire integralmente la spesa complessiva del servizio". Il quesito dà quindi per premesso e scontato che senza quote di partecipazione il servizio stesso non potesse rispettare i due principi di cui si è detto e a cui non poteva che essere data che una risposta congrua ovvero quella di dover provvedere alla copertura dei costi integralmente attraverso le tariffe versate degli utenti per evitare un aumento dei costi a carico dell'Ente pubblico: "ritiene, preliminarmente, di confermare che la giurisprudenza



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE S'ISTRUZIONE PÙBLICA, BENES CULTURALES, INFORMATZIONE, ISPETÀCULU E ISPORT
ASSESSORATO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, BENI CULTURALI, INFORMAZIONE, SPETTACOLO E SPORT

- L'inquadramento del servizio di trasporto scolastico nella disciplina dell'art.112 Tuel è ampiamente assodato ed è stato sempre posto a fondamento degli interventi regionali.
- La copertura finanziaria, richiesta dall'art.117 TUEL, è garantita, ai sensi della normativa vigente dai fondi regionali appositamente erogati ai sensi della legge 31/84 e successive L.R.25/93, art.4 e L.R.2/2007,art.10 oltre che dagli altri stanziamenti specifici rivolti al miglioramento del trasporto scolastico anche in conseguenza del dimensionamento scolastico e nell'ottica della politica di lotta alla dispersione scolastica.

*contabile, conformemente all'avviso espresso nella stessa richiesta di parere,.. consolidata nel senso di ritenere 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 (v., Sezione Controllo Campania, Delib. n. 222 del 2017; id., Sezione Controllo Sicilia, Delib. n. 178 del 2018)...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. In effetti, per tutti i servizi pubblici, anche non definibili "a domanda individuale", come nella specie, l'art. 117 TUEL stabilisce che: 1. Gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione...fermo restando che l'erogazione del servizio pubblico debba avvenire in equilibrio ai sensi dell'art. 117 TUEL – circostanza che ovviamente presuppone una efficace rappresentazione dei costi ed una copertura nel rispetto dei criteri generali di cui alla norma del Testo unico degli enti locali - l'erogazione dello stesso non solo non può essere gratuita per gli utenti ma la sua copertura deve avvenire mediante i corrispettivi versati dai richiedenti il servizio (cfr. SRC Sicilia n. 115/2015/PAR⁸, SRC Molise n. 80/2011, SRC Campania n. 7/2010/PAR), di modo che le quote di partecipazione finanziaria, correlate al servizio e poste a carico dell'utenza, dovranno completamente concorrere alla copertura integrale della spesa del medesimo. Detto orientamento trova assoluto ed inequivoco riscontro nella stessa giurisprudenza amministrativa, ad avviso della quale, in occasione dell'erogazione di un servizio pubblico, gli Enti saranno tenuti, in sede di copertura, alla stretta osservanza delle disposizioni dell'art. 117 TUEL, in particolare, del principio dell'**equilibrio ex ante tra costi e risorse a copertura**, principio che riguarda indistintamente tutti i servizi pubblici erogati dall'ente locale, a prescindere dalla forma contrattuale di affidamento del servizio (v., ex multis, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3 maggio 2012 n. 2537).Simile interpretazione riceve pieno ed incontrovertibile conforto da ulteriori recenti arresti giurisprudenziali contabili (v.Sezione regionale di controllo della Sicilia, Deliberazione n. 178/2018), che, analizzando la natura del servizio di trasporto degli alunni organizzato dai Comuni nell'ambito del diritto allo studio, hanno reso un'interpretazione conforme all'indirizzo sopra enunciato alla luce della nuova connotazione conferita dall'articolo 5, comma 2 del Dlgs 63/2017.Il D.lgs. 63/2017, secondo l'indirizzo giurisprudenziale richiamato, non solo non ha inciso nell'ambito delineato in via generale dalle menzionate disposizioni del TUEL, bensì ha introdotto una disciplina specifica, che si innesta nell'ampio perimetro disciplinato dall'articolo 112 del Tuel il quale attribuisce agli enti la gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni e delle attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Ma soprattutto il richiamato articolo 5 del D.lgs. 63/2017 prevede una **espressa clausola di invarianza finanziaria**, richiedendo che il servizio di trasporto vada realizzato "senza determinare nuovi e maggiori oneri per gli enti territoriali" e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta da parte dell'utenza quale corrispettivo della prestazione ricevuta. Deve, quindi, concludersi nel senso che, **ferme restando le scelte gestionali e l'individuazione dei criteri di finanziamento demandate alla competenza dell'ente locale**, il quadro normativo sopra delineato non consenta l'erogazione gratuita del servizio di trasporto pubblico scolastico, servizio che deve avere a fondamento una adeguata copertura finanziaria necessariamente riconducibile nei limiti fissati dai parametri normativi del Tuel, alla luce della espressa previsione normativa della corresponsione della quota di partecipazione diretta da parte degli utenti, quota la quale, nel rispetto del rapporto di corrispondenza tra costi e ricavi, non può non essere finalizzata ad assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio".*



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE S'ISTRUZIONE PÙBLICA, BENES CULTURALES, INFORMATZIONE, ISPETÀCULU E ISPORT
ASSESSORATO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, BENI CULTURALI, INFORMAZIONE, SPETTACOLO E SPORT

- Il rispetto dei limiti dell'invarianza finanziaria in aumento⁹- a partire dall'entrata in vigore del DL 63/2017 -sembra essere stato ampiamente rispettato, sia negli stanziamenti specifici per tali interventi che nel complesso del Fondo Unico per gli Enti Locali (dati forniti da ANCI - Sardegna)¹⁰.
- La normativa regionale citata prevede esplicitamente l'obbligatorietà, in alcuni casi, e la possibilità, in altri, di tariffe gratuite o agevolate (senza limiti di alcun tipo sul *quantum*), sui trasporti scolastici purché ciò avvenga nel rispetto dei vincoli di cui ai due punti precedenti e di quanto espressamente previsto dall'art. 10 della LR 31/98.

In conclusione il quadro normativo vigente in materia di erogazione del Servizio di trasporto scolastico e delle relative tariffe non pare essere stato interessato da alcuna novità che tracci nuovi e ulteriori vincoli rispetto a quelli già esistenti nei precedenti anni scolastici.

Gli interventi in materia di trasporto scolastico pertanto, almeno per quanto riguarda la competenza regionale, non saranno soggetti ad alcun cambiamento che, rispetto ai precedenti anni scolastici, possa modificare in negativo per le famiglie degli studenti dell'Isola l'erogazione del servizio per l'anno scolastico 2019/2020; più esplicitamente non si riscontra alcuna motivazione che possa indurre a ipotizzare di far ricadere sulle famiglie tutti i costi dell'organizzazione del trasporto alunni della scuola dell'obbligo, incidendo in tal modo gravemente sull'effettività del diritto allo studio e sulla lotta alla dispersione scolastica.

L'Assessore

Avv. Andrea Biancareddu

⁹ Il rispetto, di tale ultimo principio, a partire dall'entrata in vigore del DL 63/2017, risulta non destare problemi in funzione della sostanziale stabilità nel tempo dei fondi regionali *ad hoc* che coprono il 90 per cento circa dei costi dei servizi mentre il restante dieci per cento resta a carico dell'Ente locale. Tale dieci per cento deve essere coperto dall'Ente con risorse proprie che, come per i precedenti anni scolastici, dovranno e potranno essere reperite dagli stessi nell'esercizio della loro autonomia gestionale, anche, dove necessario e/o opportuno (ad esempio per un aumentato costo di esercizio del servizio) attraverso tariffe purché nel rispetto, dei principi della LR 31/84 e delle Direttive regionali in materia.

¹⁰Fonte ANCI SARDEGNA: Nota prot..763 del 30.08.2019: "... il D.lgs 63 entra in vigore, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il 30 maggio 2017 e la Regione Sardegna e i comuni sardi non hanno prodotto oneri maggiori rispetto al 2016 così come si evidenzia dai dati finanziari del Fondo Unico degli enti locali nei quali è confluito il fondo per il diritto allo studio di cui alla LR 31/1993 difatti:

FU 2016 Euro 483.613.214,84

FU 2017 Euro 484.305.120,00

FU 2018 Euro 484.105.120,00

FU 2019 Euro 484.405.120,00"