



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 15 settembre 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario relatore
Chiara BASSOLINO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti), approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Susegana (TV) con nota prot. 15157 del 19 agosto 2020, prot. Cdc n. 4185 del 19 agosto 2020;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 44/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

PREMESSO IN FATTO

In data 19 agosto 2020, il sindaco del Comune di Susegana ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2013, n. 131.

In particolare, ha chiesto se “le misure previste dal citato art. 48, comma 2, del D.L. 18/20, con riferimento a “servizi educativi scolastici” possano essere adottate da ciascun ente locale anche in ambito di trasporto scolastico, considerata la presenza di norme ristorative specifiche per tale tipologia di servizio (v. art. 229 del D.L. 34/2020) e per le aziende del trasporto e noleggio con conducente, di recente introdotte con il DL 104 del 14/8/20”.

Il medesimo sindaco ha chiesto, inoltre, in caso affermativo, “quali criteri debbano essere adottati affinché il riconoscimento di un ristoro risulti conforme ai principi di libera concorrenza e parità di trattamento rispetto a altre tipologie di contratti di servizio ..e non si ponga in contrasto con la disciplina europea sugli “aiuti di Stato”, peraltro citata dall'art. 92, comma 4 bis del DL 18/2020”.

Infine, è stato chiesto se, nel rispetto delle norme in materia di contabilità pubblica, possano essere liquidate ad imprese affidatarie di appalti di servizi (e non gestori) quote del corrispettivo contrattuale o contributi a copertura delle spese incompressibili, ai sensi dell'art. 48, comma 2, del DL 18/2020, convertito nella legge 27 del 24/2/2020, oltre ai ristori di cui all'art. 229 del DL 34/2020, convertito nella legge 77 del 17/7/2020, tenuto conto che durante il periodo di chiusura dei servizi scolastici non vi è stata alcuna controprestazione svolta e che tali imprese sono destinatarie anche delle misure generali di sostegno economico attuate dal Governo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Deve innanzitutto osservarsi che, prima di esaminare la questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è necessario verificare se la richiesta presenti i presupposti di ammissibilità soggettiva (provenienza da organo legittimato) ed oggettiva (in particolare, l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, nonché i caratteri di generalità ed astrattezza), indicati dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, con l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (in seguito integrato con le deliberazioni nn. 5/AUT/2006 e 9/SEZAUT/2009), nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

Questa Sezione, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti soggettivi ed oggettivi, legittimanti l'esercizio della funzione consultiva, deve quindi valutare che la richiesta di parere:

- sia avanzata dall'organo politico di vertice/rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitane);

- riguardi la materia della contabilità pubblica, il cui ambito va limitato alla “normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli” (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, “consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici” (SSRR in sede di controllo n. 54/CONTR/2010);

- abbia rilevanza generale e astratta, non potendo “concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...” (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), non implichi valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non crei commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenga collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa.

In tal senso, va rilevato che la richiesta di parere, pur originandosi da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione, deve essere preordinata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti in materia di contabilità pubblica.

La stessa richiesta non può invece essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, restando attribuita all’ente ogni valutazione in merito all’attività amministrativa da porre in essere.

Diversamente opinando, la funzione attribuita a questa Corte si tradurrebbe in una non consentita attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo, sollecitata dall’interessato al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. ex multis, Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 26/2018/PAR; Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 492/2015/PAR).

Devono perciò ritenersi inammissibili le richieste di parere che implicino valutazioni su casi o atti gestionali, tali da determinare un’ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell’ente, configurando una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte medesima nell’espletamento delle sue funzioni magistratuali.

Analogamente, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere che si traducano in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell’azione amministrativa o che implicino un esercizio della funzione consultiva successivo all’esecuzione, da parte dell’ente, di atti e/o attività connessi alla questione oggetto della richiesta stessa.

Nel caso di specie, va innanzitutto osservato che, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere risulta ammissibile.

La predetta richiesta perviene, infatti, da un Comune, ente espressamente indicato dall’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 (fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti) ed

è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale, ex art. 50, comma 2, TUEL.

Deve evidenziarsi che la richiesta di parere è stata trasmessa direttamente dall'Ente e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione.

Tale modalità, tuttavia, si ritiene che non infici l'ammissibilità della richiesta, posto che l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, prevedendo che le richieste possono essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

Come già precedentemente rilevato da questa Sezione, appare comunque opportuno sottolineare che il percorso ordinario normativamente previsto prevede l'invio tramite CAL, istituito nella Regione Veneto con L.R. 25 settembre 2017 n. 31, anche al fine di evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, deve ricordarsi che, affinché la Corte dei conti possa esprimere il parere richiesto, la questione posta deve avere carattere di generalità ed astrattezza, traducendosi in una richiesta che consenta di affermare principi applicabili ad una serie indefinita di casi.

Orbene, la questione sottoposta all'esame della Sezione implica sostanzialmente una interpretazione di norme e dunque, pur originando da una vicenda concreta, consente l'esercizio della funzione consultiva della Corte, disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Deve peraltro osservarsi che i quesiti posti sono inquadrabili nell'ambito della materia della contabilità pubblica, riferendosi, tra l'altro, alla liquidazione di quote o contributi (ad es. con particolare riferimento all'art. 184 TUEL) e quindi risultano parimenti ammissibili.

Più in generale, va peraltro ricordato che si è affermata una visione dinamica della nozione di contabilità, essendo stato stabilito, tra l'altro, che "la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Nel merito, deve poi rilevarsi che il servizio di trasporto scolastico è stato oggetto, recentemente, di numerosi interventi normativi, originati dall'attuale situazione emergenziale, nonché di varie pronunce giurisprudenziali, tra cui assume particolare rilievo quella della Sezione delle autonomie di questa Corte (n. 25 del 7 ottobre 2019), la

quale ha chiarito che il servizio di trasporto scolastico non può essere qualificato quale trasporto pubblico locale, in quanto privo degli elementi normativi qualificanti e che lo stesso va ritenuto servizio essenziale, posto a garanzia del diritto costituzionale allo studio.

In ordine alla ricostruzione del complesso quadro di riferimento, va osservato che l'art. 48 del D. L. 17 marzo 2020, n.18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, è stato modificato a sua volta dall' art. 109 del D. L. 19 maggio 2020, n. 34.

Il comma 2 del citato articolo 48, così modificato, stabilisce che “durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi sociosanitari e socioassistenziali di cui al comma 1, le pubbliche amministrazioni sono autorizzate al pagamento dei gestori privati dei suddetti servizi per il periodo della sospensione, sulla base delle risorse disponibili e delle prestazioni rese in altra forma”.

La norma prevede, inoltre, la corresponsione di una quota per il mantenimento delle strutture interdette, a esclusiva cura degli affidatari delle stesse attività, nonché di un contributo, a favore dei gestori, a copertura delle spese residue incompressibili.

Per comprendere la portata applicativa del predetto comma, stante l'espreso richiamo in esso contenuto, è necessario fare riferimento ai servizi di cui al comma 1 dello stesso articolo, il quale si riferisce, a sua volta, ai servizi educativi e scolastici di cui all'art. 2 del D.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, nonché all'art. 2 del D. lgs 13 aprile 2017, n. 66 e successive modificazioni.

Orbene, queste ultime disposizioni non fanno alcuna menzione del servizio di trasporto scolastico.

Il citato decreto n. 65/17 riguarda infatti i servizi educativi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia, mentre il decreto n. 66/17 concerne la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità.

In particolare, l'art. 2 del Dlgs. 65/2017 indica quali sono i servizi educativi per l'infanzia, ricomprendendovi nidi e micronidi, sezioni primavera e servizi integrativi, consistenti in spazi gioco, centri per bambini e famiglie, nonché servizi educativi in contesto domiciliare.

Non si ritiene, dunque, che i servizi di trasporto scolastico rientrino tra quelli educativi e scolastici menzionati dall' art. 48, c. 2, del D. L. 34/20 (come successivamente modificato ed integrato), a differenza di quanto il Comune richiedente afferma di desumere dal citato parere della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo.

Anche l'art. 1, comma 2, del D.L. 23 febbraio 2020 n. 6 - cui l'art. 3 del medesimo decreto (richiamato nel suddetto art. 48) rinvia – indica, alla lettera d, tra quelli che possono essere sospesi, i soli servizi educativi dell'infanzia (oltre alle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore), senza menzionare i servizi di trasporto scolastico (mentre alla lettera m si fa riferimento ai servizi di trasporto di merci e persone e al trasporto pubblico locale).

Peraltro, tale lettura delle norme risulta coerente anche con la previsione di una apposita

misura per i servizi di trasporto scolastico da parte dell'art. 229, comma 2 bis, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, introdotta contestualmente alla soppressione delle parole "trasporto scolastico" nell'art. 92, comma 4 bis del D. L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Quest'ultima disposizione, prima della modifica in sede di conversione, impediva ai committenti dei servizi di trasporto scolastico (oltre che dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale) l'applicazione di decurtazioni del corrispettivo e di sanzioni o penali, in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate dal 23 febbraio al 31 dicembre 2020 (norma applicabile subordinatamente all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'UE).

La ritenuta inapplicabilità del citato art. 48 del D. L. 17 marzo 2020, n. 18 (come successivamente modificato ed integrato) al servizio di trasporto scolastico esime dall'analizzare le ulteriori questioni poste nella richiesta di parere considerata, dovendosi escludere la possibilità di cumulare le misure ivi previste, con quelle di cui al comma 2 bis dell'art. 229 del D. L. 19 maggio 2020, n. 34.

Non si pone neppure, pertanto, un problema di liquidazione di quote del corrispettivo contrattuale o di copertura delle spese incomprimibili in assenza di controprestazione, ai sensi del predetto art. 48.

PQM

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Susegana con nota del 19 agosto 2020.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa al Comune di Susegana (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 15 settembre 2020.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Daniela D'Amaro

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 2 novembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini