



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

*nell'adunanza del 28 ottobre 2020*

*composta dai magistrati:*

|                     |                      |
|---------------------|----------------------|
| Salvatore PILATO    | Presidente           |
| Elena BRANDOLINI    | Consigliere relatore |
| Amedeo BIANCHI      | Consigliere          |
| Giovanni DALLA PRIA | Referendario         |
| Fedor MELATTI       | Referendario         |
| Daniela D'AMARO     | Referendario         |
| 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, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 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 i 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, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere prot. n. 12618/2020 del 9 settembre 2020, formulata dal Comune di San Fior (TV), inoltrata per conoscenza a questa Sezione ed acquisita al prot. Cdc n. 4520 del 10 settembre 2020;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) prot. n. 11906 del 10 settembre 2020, acquisita al prot. Cdc n. 4538 dell'11 settembre 2020, di inoltro formale del sopra richiamato parere formulato dal Sindaco del Comune di San Fior (TV);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 51/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini

### FATTO

1. La richiesta di parere formulata - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131- dal Comune di San Fior (TV) concerne la corretta interpretazione delle norme contenute nei decreti legge n. 18/2020 e n. 34/2020 che dispongono in materie di sostegno economico spettante ai gestori dei servizi di trasporto scolastico per la copertura delle spese residue incompressibili nel periodo di *lockdown* conseguente all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nello specifico, vengono prospettati plurimi quesiti concernenti l'applicazione della normativa emergenziale in materia di divieto, da parte dei committenti, di applicazione ai gestori - anche di trasporto scolastico - di decurtazioni di corrispettivo, di sanzioni o di penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020.

Il Sindaco *pro-tempore* richiedente, evidenziata la vigenza molto breve del divieto di cui sopra con riferimento al trasporto scolastico, atteso che l'inclusione di detto servizio tra quelli contemplati espressamente nella disposizione di che trattasi è stata introdotta solo in sede di conversione del d.l. n. 18/2020 - cd. "Cura Italia" - (legge 24 aprile 2020, n. 27) e subito dopo escluso dall'art. 109, co. 1, del successivo d.l. n. 34/2020 (cd. "Decreto Rilancio"), sottolinea come l'esclusione del servizio di trasporto scolastico dalla generale norma di sostegno ai servizi di trasporto non erogati a causa del periodo emergenziale sanitario, sia stata confermata anche in sede di conversione del prefato decreto (legge 17 luglio 2020, n. 77) "*in cui si prevede la creazione di un fondo di 20 milioni di euro da assegnare ai Comuni per ristorare i fornitori del servizio di trasporto scolastico (articolo 229, comma 2-bis)*".

A detta del Sindaco richiedente, pertanto, nulla sembrerebbe essere dovuto alle aziende erogatrici del servizio di trasporto scolastico, sebbene l'abrogazione disposta dal Decreto Rilancio non abbia espressa validità retroattiva. Sottolinea, tuttavia, il diverso orientamento espresso dall'Anci territoriale che, con nota del 5 agosto 2020 inviata a tutti i comuni del Veneto, ha suggerito a questi ultimi di pagare alle aziende di trasporto una quota del 40% del corrispettivo che sarebbe alle stesse spettato sulla base dei contratti in essere (ammontare definito a seguito dell'accordo con i rappresentanti delle aziende di

trasporto Anav, Confartigianato, Cna e Confservizi e Anci Veneto) all'uopo richiamando "una norma del medesimo decreto Rilancio - ancora una volta l'art. 109" (di modifica dell'art. 48 DL 18/2020).

Sul punto, il Sindaco del comune di San Fior evidenzia che la menzionata norma "riguarda le situazioni di mancato sostegno per la sospensione e di servizi educativi e scolastici e varie altre attività di carattere sociosanitario e assistenziale: centri diurni per anziani e per persone con disabilità, centri diurni e semiresidenziali per minori, per la salute mentale, per le dipendenze e per persone senza fissa dimora, dei servizi sanitari differibili" con l'evidente obiettivo "di dare continuità ai servizi assistenziali indifferibili, concedendo margini per concordare con i gestori progetti, contratti, modalità e protocolli. Sotto il profilo economico, la norma autorizza il pagamento, parziale, dei gestori privati sulla base delle risorse disponibili e delle prestazioni «rese in altra forma» ma in ogni caso subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi. Infine, l'art. 109 che sostituisce l'art. 48 del DL 18/2020 prevede all'ultimo periodo del comma 2 del DL 18/2020: «Le pubbliche amministrazioni possono riconoscere, ai gestori, un contributo a copertura delle spese residue incomprimibili, tenendo anche in considerazione le entrate residue mantenute, dagli stessi gestori, a seguito dei corrispettivi derivanti dai pagamenti delle quote di cui al presente comma e di altri contributi a qualsiasi titolo ricevuti.» L'Anci Veneto non ha dubbi nell'inquadrare il mancato servizio di trasporto scolastico in questa norma (cioè l'art. 48 del DL Cura Italia, come modificato dal Dl Rilancio)."

Riportati i passi motivazionali più significativi della nota ANCI, il Comune richiedente precisa, altresì, che "sulle scrivanie dei sindaci stanno arrivando note di studi legali che, in nome e per conto dei gestori dei servizi di trasporto scolastico, chiedono il pagamento dei corrispettivi relativi al periodo da marzo a metà maggio, in quanto l'abrogazione disposta dal decreto Rilancio (id est DL 34/2020) non ha validità retroattiva. In altri termini, sostengono mettendo in mora le amministrazioni civiche, che l'art. 92 ha prodotto effetti fino a che non è stato modificato, ossia fino al 18 maggio, e considerato che l'autorizzazione agli aiuti di Stato, cui la disposizione era condizionata, è stata nel frattempo accordata, scatta l'obbligo per i comuni di pagare i corrispettivi per quel periodo. Evidenziano, a questi fini, che i gestori, all'atto della partecipazione alla gara e all'aggiudicazione del servizio, hanno posto in essere una serie di investimenti e allestito servizi che sono stati ponderati in considerazione della durata dell'appalto, con la conseguenza che il mancato espletamento del servizio nei mesi di lockdown e del connesso pagamento deve ritenersi tale da determinare uno squilibrio degli obblighi contrattuali e creare un danno che dovrà comunque essere risarcito".

Tanto premesso e rappresentato, il Comune ha formulato tre quesiti specifici, finalizzati ad acquisire l'orientamento di questa Corte in relazione: alla legittimità o meno - alla luce dell'art. 92, comma 4/bis della L. 27/2020 di conversione del DL 18/2020 e dell'art. 109 del DL 34/2020 - della corresponsione ai gestori del servizio di trasporto scolastico dell'intero corrispettivo per il periodo da marzo al 18.05.2020 come da richieste degli stessi (quesito 1); alla legittimità - considerata la richiamata nota dell'Anci Veneto - della corresponsione unicamente al gestore del servizio di trasporto scolastico di un "contributo a copertura delle spese residue incomprimibili" .., e dell'applicazione unicamente degli

artt.184 del Tuel e del 107 del Dlgs. 50/2016 a tutti gli altri gestori di servizio interrotti durante il *lockdown* (quali ad esempio fornitori del servizio di mensa scolastica, del servizio di pulizia degli impianti sportivi ecc.), prefigurando una indebita disparità di trattamento (quesito 2); alla condivisibilità del percorso logico seguito da Anci Veneto per giungere a siglare un accordo con i rappresentanti delle aziende di trasporto per l'erogazione del contributo fissato nella misura del 40% del corrispettivo pattuito (quesito 3, esposto solo in caso affermativo ed in subordine al precedente quesito n. 2).

## DIRITTO

2. Pregiudiziale all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni) della richiesta.

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2013, secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* ed, in secondo luogo, i criteri indicati dalla Corte dei Conti attraverso l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, nonché definiti dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

Attraverso i richiamati atti di indirizzo sono stati individuati i soggetti legittimati alla richiesta e perimetrata la nozione di contabilità pubblica cd. *“strumentale alla funzione consultiva”* atteso che l'esercizio di detta funzione non rende le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica. Ad esse, infatti, non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla *“materia di contabilità pubblica”*. A tal proposito si osserva che le richiamate linee di indirizzo per circoscrivere tale nozione hanno adottato una interpretazione strettamente tecnica, ritenendo che la stessa non possa che assumere un *“ambito 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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e che detta nozione, se anche deve intendersi *“in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di*

*bilancio*”, non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010). Ciò in quanto: “*se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all’amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico*” (Sezione delle autonomie, deliberazione 5/AUT/2006 richiamata).

È stato osservato, inoltre, che la questione sottoposta deve avere rilevanza generale ed astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e non deve creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature, né essere oggetto di esame da parte di altri Organi. Pertanto le richieste di parere non possono essere funzionali all’adozione di specifici atti gestionali, ossia non devono implicare valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, ovvero da adottarsi e/o in corso di adozione per i quali si chiede il conforto della Corte al fine di evitare che l’Amministrazione, nell’espletamento della propria attività istituzionale, possa incorrere in censurabili violazioni di carattere amministrativo e/o di natura erariale.

**2.1.** Occorre, altresì, premettere che nell’esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo nei processi decisionali degli enti.

Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo, di norma, originata da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

Diversamente opinando, l’esercizio della funzione verrebbe a condizionare quell’attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (in termini: Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/AUT/2006). Ne discende che l’esame dei quesiti sottoposti alla Sezione può avvenire solo in via generale ed astratta, alla luce dei principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame e della loro corretta interpretazione, rientrando nella sfera di discrezionalità dell’ente la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia.

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato, infatti, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell’autorità che la svolge. È esclusivo onere dell’Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete

per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di co-gestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile di cui si è già detto.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

**2.2.** Nel caso all'esame, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel. La stessa, peraltro, è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL), organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

**2.3.** Sotto il profilo oggettivo, soddisfano i prescritti requisiti di ammissibilità i quesiti 1 e 2 relativi, rispettivamente, alla corretta interpretazione ed applicazione pratica dell'art. 92, comma 4/bis della L. 27/2020 di conversione del D.L. 18/2020 e dell'art. 109 del DL 34/2020, con riferimento alla corresponsione dell'intero corrispettivo per il periodo da marzo al 18.05.2020 ai gestori del servizio di trasporto scolastico, nonché all'intervenuta disciplina di cui all'art. 109 del D.L. n. 34/2020, che ha sostituito l'art. 48 del D.L. n. 18/2020, convertito con Legge n. 77/2020, in lettura combinata con l'art. 184 Tuel e con l'art. 107 del D.lgs. n. 50/2016, in relazione alla ipotizzata corresponsione solo ai gestori del servizio di trasporto scolastico di un "*contributo a copertura delle spese residue incompressibili*", applicando a tutti gli altri gestori di servizi interrotti durante il *lockdown*, unicamente gli artt. 184 del Tuel e 107 del Dlgs. 50/2016.

Le questioni prospettate, infatti, vertono su questioni riconducibili alla nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, quale definita dai richiamati atti di indirizzo in quanto involgono la risoluzione di problematiche interpretative e applicative riguardanti l'applicazione della normativa statale emergenziale, in termini anche di diritto intertemporale, che hanno un impatto immediato sul bilancio dell'Ente. Dette questioni soddisfano, anche, i requisiti della rilevanza generale ed astratta e non implicano valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Non si rilevano inoltre, allo stato degli atti, commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature.

Detti quesiti, pertanto, sono ammissibili anche dal punto di vista oggettivo.

Diversamente, il quesito n. 3, inerente la condivisione, o meno, del percorso logico

seguito da Anci Veneto per giungere a siglare un accordo con i rappresentanti delle aziende di trasporto per l'erogazione del contributo fissato nella misura del 40% del corrispettivo pattuito, collegato al quesito 2 e formulato in via subordinata, non soddisfa nessuno dei prescritti requisiti di ammissibilità oggettiva. La questione prospettata, infatti, oltre a collocarsi al di fuori del perimetro applicativo della nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva di questa Corte, è essenzialmente finalizzato a stimolare una vera e propria valutazione di merito sull'operato dell'ANCI territoriale che, per ovvie ragioni, è preclusa in questa sede.

Per detto quesito, pertanto, stante la carenza dei requisiti oggettivi di ammissibilità è precluso a questa Corte ogni pronunciamento.

**3.** Precisato quanto sopra e ribadito che è esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente, la Sezione procede, quindi, all'esame nel merito dei primi due quesiti formulati dall'Amministrazione comunale, offrendo indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento senza operare alcuna valutazione della fattispecie concreta rappresentata in istanza.

Preliminarmente appare opportuno precisare il quadro normativo di riferimento in ordine al regime di finanziamento delineato dal legislatore per il trasporto scolastico e per le prestazioni di ausilio e di sostegno alle attività scolastiche.

**3.1.** In relazione al regime di finanziamento del trasporto scolastico delineato dalla normativa emergenziale si evidenzia che la legge 24 aprile 2020, n. 27 (entrata in vigore il 30.04.2020), di conversione del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 92, che detta le *“Disposizioni in materia di trasporto marittimo di merci e di persone, nonché di circolazione di veicoli”*, all'interno del quale i gestori dei servizi di trasporto scolastico venivano inseriti, al pari di quelli dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, tra i Soggetti esclusi dall'applicazione, da parte dei Committenti dei servizi medesimi, di decurtazioni di corrispettivo, di sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020, anche laddove negozialmente previste. Ciò al precipuo fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori dei predetti servizi. Il comma in questione è entrato in vigore il 30 aprile 2020, essendo stato introdotto in sede di conversione.

La norma così introdotta consentiva, sostanzialmente, il pagamento di una prestazione non resa -anche in presenza di condizioni negoziali favorevoli alla decurtazione del corrispettivo, ovvero all'applicazione di sanzioni o penali-, al fine di indennizzare, sotto forma di corrispettivo, la sospensione del servizio disposta *ex lege* per motivi eccezionali dettati dall'emergenza sanitaria. In ragione di ciò, potendosi configurare il conseguente pagamento come un *“aiuto di Stato”*, ossia come un trasferimento di risorse pubbliche a favore di operatori economici con conseguente attribuzione di un vantaggio economico selettivo e possibile alterazione delle condizioni di parità delle imprese nel mercato

comune, il successivo comma 4-*quater* (anch'esso inserito in sede di conversione in legge) ha subordinato l'efficacia della suesposta disposizione all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale devono essere comunicati alla Commissione Europea i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti di Stato.

Ne è conseguita la inidoneità della disposizione in esame a produrre effetti giuridici nelle more del rilascio della predetta autorizzazione.

Successivamente, l'art. 109 comma 1 lett. b) del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 entrato in vigore lo stesso giorno, ha espunto dal menzionato comma 4-bis dell'art. 92 del D.L. 18/2020 la locuzione “*e di trasporto scolastico*”.

Alla luce di ciò, il predetto comma 4-*bis* dell'art. 92 ha avuto una vigenza di soli 19 giorni nell'arco dei quali, giova ribadire, le disposizioni ivi contenute non sono state in grado di esplicare alcun effetto nel mondo giuridico in quanto in attesa del rilascio della preventiva autorizzazione della Commissione europea.

In sede di conversione del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, la legge 17 luglio 2020, n. 77 (legge di conversione) ha confermato il menzionato art. 109, comma 1, lett. b, cristallizzando l'esclusione del trasporto scolastico dal novero dei servizi di trasporto contemplati dall'art. 92 comma 4-*bis* del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 e, nel contempo, ha previsto una diversa forma di ristoro per esso per le medesime finalità di cui sopra.

E' stato, infatti stabilito che: “*Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e alla conseguente riduzione dell'erogazione dei servizi di trasporto scolastico oggetto di contratti stipulati con gli enti locali, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2020. Le risorse del fondo sono destinate ai comuni interessati per ristorare le imprese esercenti i servizi di trasporto scolastico delle perdite di fatturato subite a causa dell'emergenza sanitaria. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'istruzione, previa intesa, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le risorse del fondo sono ripartite tra i comuni interessati. All'onere derivante dal presente comma, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'articolo 265, comma 5, del presente decreto*” (comma 2-bis dell'art. 229, inserito dalla legge di conversione).

Orbene, dal quadro normativo sopra delineato, emerge evidente l'intenzione del legislatore di non intervenire sul rapporto negoziale instaurato tra ente locale e il gestore del servizio di trasporto scolastico, che pertanto continua ad essere regolato dallo schema contrattuale pattuito, ma di traslare mediante l'istituzione del fondo previsto dall'art. 229 comma 2 bis in capo all'ente locale la facoltà di “*ristorare le imprese esercenti i servizi di trasporto scolastico delle perdite di fatturato subite a causa dell'emergenza sanitaria*”. La suddivisione delle risorse del fondo, prevede la norma, avrà luogo con



decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'istruzione, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Tale volontà emerge con chiarezza anche dagli atti preparatori della legge di conversione del D.L. 19 maggio 2020, n. 34. Si richiama, in proposito, il dossier di approfondimento del Servizio Studi bilancio pubblicato sul sito del Parlamento relativo all'approvazione del disegno di legge AS 1874 nella parte in cui afferma che *“in materia interviene peraltro anche l'art. 109 del presente decreto legge sopprimendo nell'art. 92, co 4-bis del D.L. n. 18/2020 il riferimento al trasporto scolastico, ai cui gestori pertanto si potranno applicare le decurtazioni di corrispettivi”* (cfr. pag. 68 del dossier Volume III). Inoltre con riferimento alla tematica in esame, il citato dossier (pag. 249) rinvia, per approfondimenti, al tema web a cura della Camera in cui nell'apposita Area tematica si afferma espressamente che : *“Il medesimo decreto legge (id est DL 34/2020) in materia di trasporto scolastico prevede, al fine di far fronte alla riduzione dell'erogazione dei servizi di trasporto scolastico oggetto di contratti stipulati con gli enti locali, derivante dalla diffusione del Covid-19 l'istituzione di un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno di 2020 nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Le risorse del fondo sono destinate ai comuni interessati per ristorare le imprese esercenti i servizi di trasporto scolastico delle perdite di fatturato subite a causa dell'emergenza. Allo stesso tempo si esclude il servizio di trasporto scolastico dal divieto di riduzione di corrispettivi, stabilito dal decreto-legge n. 18 del 2020, per i contratti di servizio pubblico riguardanti servizi di trasporto pubblico locale e regionale a fronte delle riduzioni di servizi conseguenti all'emergenza Covid – 19”* (cfr.: sito web Camera, Area tematica Trasporto pubblico locale – Quadro di sintesi e interventi recenti).

**3.1.1.** In conclusione, quanto al primo dei quesiti formulati dal Comune di San Fior, in considerazione di quanto sin qui rappresentato, ne consegue che, poiché l'art. 109, comma 1, lett. b), del D.L. 34/2020, convertito dalla L. 77/2020, ha soppresso il riferimento al trasporto scolastico contenuto nell'art. 92, comma 4-bis, del D.L. 18/2020, inserito dalla legge di conversione 27/2020, non è possibile provvedere ad alcun pagamento di detto servizio per il periodo in cui esso non è stato reso neanche per il periodo di breve vigenza della disposizione di favore (19 giorni, ossia dal 30/04/2020 data di entrata in vigore del D.L. 18/2020 al 19 maggio successivo, data di entrata in vigore del D.L. n. 34/2020) in quanto le statuizioni contenute nel menzionato comma 4-bis non hanno mai acquistato efficacia poiché sottoposte alla preventiva autorizzazione della Commissione europea, stante la natura di “aiuto di Stato” del pagamento ivi previsto.

Detta autorizzazione non risulta, allo stato degli atti, essere intervenuta e, pertanto, sebbene la novella non abbia effetto retroattivo, le disposizioni che attribuiscono al gestore del servizio di trasporto scolastico il diritto a pretendere il pagamento dei corrispettivi per prestazioni non eseguite non sono, di fatto, mai state operative per espressa previsione normativa (comma 4-quater, art. 92 D.L. n. 18/2020) che ne ha condizionato l'efficacia al rilascio dell'autorizzazione della Commissione europea.

Quanto alla nuova forma di sostegno finanziario per i gestori del trasporto scolastico mediante l'istituzione del fondo di cui all'art. 229, comma 2-bis del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, introdotto dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 la stessa consegue alla suddivisione delle risorse del fondo di cui al decreto ministeriale ivi contemplato.

**3.2.** In relazione alle prestazioni di ausilio e di sostegno alle attività scolastiche si osserva quanto segue.

L'art. 109 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 ha riscritto, sostituendolo espressamente, l'art. 48 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 che disponeva in materia di “*Prestazioni individuali domiciliari*”. Nell'attuale formulazione, detto articolato di legge così statuisce:

*“1. Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66 e successive modificazioni, disposta con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del decreto- legge del 23 febbraio 2020 n. 6, e durante la sospensione delle attività socio sanitarie e socio assistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità, dei centri diurni e semiresidenziali per minori, per la salute mentale, per le dipendenze e per persone senza fissa dimora, dei servizi sanitari differibili, laddove disposta con ordinanze regionali o altri provvedimenti, considerata l'emergenza di protezione civile e il conseguente stato di necessità, le pubbliche amministrazioni forniscono, anche su proposta degli enti gestori di specifici progetti per il fine di cui al presente articolo, avvalendosi del personale disponibile, già impiegato in tali servizi, anche dipendente da soggetti privati che operano in convenzione, concessione o appalto, prestazioni in forme individuali domiciliari o a distanza o rese nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi senza ricreare aggregazione. Tali servizi possono essere svolti secondo priorità individuate dall'amministrazione competente, tramite coproiezioni con gli enti gestori, impiegando i medesimi operatori ed i fondi ordinari destinati a tale finalità, alle stesse condizioni assicurative sinora previste, anche in deroga a eventuali clausole contrattuali, convenzionali, concessorie, adottando specifici protocolli che definiscano tutte le misure necessarie per assicurare la massima tutela della salute di operatori ed utenti, secondo quanto stabilito al comma 2.*

*2. Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi socio sanitari e socio assistenziali 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. Le prestazioni convertite in altra forma, in deroga alle previsioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, previo accordo tra le parti secondo le modalità indicate al comma 1 del presente articolo, sono retribuite ai gestori con quota parte dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi. E' inoltre corrisposta un'ulteriore quota per il mantenimento delle strutture attualmente interdette che è ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, tramite il personale a ciò preposto, fermo restando che le stesse dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da COVID-19, all'atto della ripresa della normale attività. Le pubbliche amministrazioni possono riconoscere, ai gestori, un contributo a copertura delle spese residue incompressibili, tenendo anche in considerazione le entrate residue mantenute, dagli stessi gestori, a seguito dei corrispettivi derivanti dai pagamenti delle quote di cui al presente comma e di altri contributi a qualsiasi titolo ricevuti.*

*3. A seguito dell'attivazione dei servizi di cui al comma 2, è fatta comunque salva la possibilità per i gestori di usufruire, in relazione alle ore non lavorate, dei trattamenti del fondo di integrazione salariale e di cassa integrazione in deroga laddove riconosciuti per la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, degli altri servizi di cui al comma 1 e dei servizi degli educatori per gli alunni disabili, ove attivati gli accordi di cui all'articolo 4-ter, o di servizi socio-sanitari e socio-assistenziali resi in convenzione, appalto o concessione nell'ambito dei provvedimenti assunti in attuazione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e con ordinanze regionali o altri provvedimenti che dispongano la sospensione dei centri diurni per anziani e persone con disabilità.”*

Oltre i servizi socio-sanitari e socio-assistenziali l'articolato in esame richiama i servizi educativi e scolastici di cui all'art. 2 del D.lgs. 13 aprile 2017, 65 e all'art. 2 del D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 ossia i servizi si concretizzano esclusivamente in attività di istruzione, educazione e formazione degli alunni della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado nonché degli studenti della scuola secondaria di secondo grado.

In detti servizi non rientra il trasporto scolastico che trova invece la sua regolamentazione nell'art. 5 del D.lgs. 13 aprile 2017, n. 63.

Ne consegue, in relazione al secondo quesito formulato dal Comune istante, che il trasporto scolastico è completamente estraneo alla disciplina di finanziamento prevista dall'art. 48 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, così come modificato dall'art. 109 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, che ha introdotto la possibilità per le amministrazioni pubbliche di riconoscere ai gestori di servizi di cui al comma 1 un contributo a copertura delle spese residue incompressibili, che è riservata esclusivamente ai servizi nella stessa richiamati (in termini analoghi questa Sezione si è già espressa con deliberazione n. 146/2020/PAR).

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – in relazione alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Fior dichiara inammissibile, per carenza dei requisiti oggettivi, il terzo quesito e rende il parere nelle considerazioni su estese con riguardo al primo e al secondo quesito.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune San Fior (TV) e al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2020.

IL RELATORE

f.to digitalmente Elena Brandolini

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 3 novembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini