



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 16 luglio 2020

composta dai magistrati:

Dott.	Antonio CONTU	- Presidente (relatore)
Dott.ssa	Valeria FRANCHI	- Consigliere
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	- Referendario
Dott.ssa	Cristiana CREMONESI	- Referendario
Dott.	Matteo SANTUCCI	- Referendario

PARERE

Comune di Montepandone (AP)

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 della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG della stessa Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Montepandone (AP) pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota del 30 giugno 2020 n. 13455 ed acquisita agli atti in data 1° luglio 2020, prot. 1888;

Udito il relatore presidente Antonio Contu;

PREMESSO IN FATTO

Con nota prot. n. 13455 del 30 giugno 2020, a firma del Sindaco del Comune di Montepandone, pervenuta via PEC per il tramite del CAL, acquisita agli atti in data 1° luglio 2020, prot. 1888, l'ente locale ha avanzato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, formulato nei termini che seguono.

Il comune ha affermato di avere in corso un appalto con una ditta per l'espletamento del servizio di trasporto scolastico, comprensivo del servizio di assistenza sui mezzi. A seguito della chiusura delle scuole, causata dall'emergenza pandemica, il servizio è stato sospeso, di fatto, in data 4 marzo 2020; sospensione successivamente confermata con provvedimento formale, ex art. 107 del Codice degli Appalti (d.lgs. 50/2016).

Il 30 aprile 2020 la ditta interessata ha presentato regolare fattura, richiamando il comma 4 bis dell'art. 92 introdotto dalla L. n. 27 del 24 aprile 2020 in sede di conversione del D.L. 17 del 18 febbraio 2020, il quale recita che "al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID 19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori di servizi di trasporto pubblico regionale e di trasporto scolastico, non possono essere applicate dai committenti dei predetti servizi, anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, né 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".

Successivamente, il D.L. n. 34 del 19 maggio 2020, entrato in vigore il 19 maggio 2020, all'art. 109, 2^ comma (rectius, comma 1^, lettera b), ha modificato il suddetto articolo 92, sopprimendo le parole "e di trasporto scolastico". Pertanto, alla luce di detta modifica, il comune ha chiesto se, comunque, il pagamento delle fatture del servizio, ancorché non svolto per le ridette ragioni, sia o meno dovuto, senza alcuna riduzione di sorta, sino al 19 maggio 2020, e cioè fino all'entrata in vigore del citato D.L. n. 34/2020.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, l'ente locale ha dichiarato, in particolare:

1. la disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione sarebbe, appunto, l'art. 92 del D.L. n. 17/2020, convertito con L. 27/2020 e modificato con l'art. 109, comma 2 (rectius, comma 1, lettera b) del DL. n. 34/2020;
2. a parere dell'ente, per un verso, il divieto di applicare riduzioni a fronte di un minor servizio reso introdotto dalla L. n. 34/2020 avrebbe efficacia retroattiva, la quale sarebbe espressamente prevista dalla norma stessa (che ne prevede l'applicazione dal 23 febbraio al 31 dicembre 2020), mentre la modifica dello stesso art. 92 (che ha escluso il trasporto scolastico dall'obbligo di pagamento del servizio ancorché non effettivamente reso) introdotta dal D.L. 34/2020, non avrebbe efficacia retroattiva e, pertanto, il pagamento sarebbe dovuto sino al 19 maggio 2020;
3. il quesito proposto avrebbe carattere generale e sarebbe attinente a temi relativi alla contabilità pubblica, trattando argomento di interesse generale (appalto del servizio di trasporto scolastico durante l'emergenza Covid-19);
4. il parere richiesto non riguarderebbe provvedimenti già adottati;
5. non sussisterebbe alcun danno erariale imputabile al comune;
6. sulla materia, nello specifico, sussisterebbe un parere della Sezione di controllo della Corte di conti per l'Abruzzo (del. n. 128/2020/PAR), dalla lettura del quale si sembrerebbe evincersi che il pagamento in questione, nel ridotto arco temporale (23 febbraio 2020 - 19 maggio 2020) non sarebbe dovuto.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità del parere in linea generale.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre, le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006, n. 3/2014 e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, pur concernendo casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è, inoltre, intervenuta la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

2. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal sindaco del Comune di Montepreandone, organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla citata deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, la quale, in via generale, ha previsto che la richiesta di parere debba pervenire per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

3. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

3.1. Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'Ente territoriale.

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente collegato la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo alle norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, allo scopo di favorire la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni.

È stato anche precisato che la funzione consultiva deve essere prestata anche in merito a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nell'ottica di specifici obiettivi di contenimento della spesa stabiliti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e nell'esigenza di garantire l'equilibrio del bilancio.

3.2. Tanto premesso, la fattispecie all'esame pone la questione se debba essere pagato il servizio di trasporto scolastico in un determinato arco temporale in cui il servizio stesso non è stato reso a causa della mancata richiesta da parte degli utenti, per effetto dell'emergenza epidemica in corso; tanto in presenza di una successione di norme che, ora prevedevano il pagamento del servizio in questione da parte del comune pure in assenza della prestazione (art. 92, comma 4 bis della L. 27/2020); ora lo escludevano (art. 109, comma 1, lettera b) del D.L. n. 34/2020).

Sebbene l'ente abbia sottolineato come il pagamento costituisca un'uscita e che quindi lo stesso abbia incidenza sull'equilibrio del bilancio, il quesito stesso non sembra rientrare nell'ambito della contabilità pubblica, così come delineato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione di indirizzo nomofilattico n. 24/SEZAUT/2019/QMIG: infatti, quest'ultima ha ritenuto che non sia dirimente, ma del tutto riduttivo, il mero criterio del riflesso finanziario di un atto di gestione contabile sul bilancio (sia esso di entrata o di spesa), giacché con tale criterio il responso della Corte potrebbe incidere su qualsivoglia atto che comporti un'entrata o un'uscita, estendendosi dunque al vaglio di qualunque attività amministrativa.

Del tutto differente è, peraltro, la questione trattata dal parere reso dalla Sezione di controllo Abruzzo richiamata dal comune che, effettivamente, concerne una questione di contabilità pubblica. Nel caso specifico, infatti, è pur vero che l'ente aveva posto alla Sezione di controllo un quesito in ordine all'interpretazione dell'art. 92 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in rapporto alle procedure di liquidazione delle spese previste dall'art. 184 TUEL, per quanto concerne i corrispettivi da

riconoscere ai gestori di servizi di trasporto pubblico locale, regionale e di trasporto scolastico, nonché dei servizi di ausilio e sostegno alle attività scolastiche del Comune. Tuttavia, nello specifico, si chiedeva di sapere *“quale sia il giusto comportamento da tenere dagli Enti ove dovessero pervenire richieste di pagamento (fatture) per tali prestazioni atteso che, allo stato, l' articolo 184 del Tuel dispone che la liquidazione deve essere disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore e ancor più correttamente «a seguito del riscontro operato sulla 'regolarità' della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite»”*.

In altri termini il comune - a differenza che nel caso all'esame - aveva dato per ammesso che il pagamento fosse dovuto pur in assenza della prestazione resa, ma si poneva unicamente il problema di come conciliare siffatta indubitabile circostanza, con l'esigenza, prevista dall'art. 184 del TUEL, che l'atto di liquidazione dovesse poggiare sulla documentazione che attestasse la prestazione stessa (nel caso specifico insussistente).

Questione quest'ultima che, effettivamente, rientra nel novero della contabilità pubblica, in quanto afferente alla corretta procedura di liquidazione che, come è noto, secondo le norme di contabilità pubblica, costituisce una delle fasi della procedura di spesa.

Così come, pure, di buon grado, rientra nel novero della “contabilità pubblica”, così come più sopra declinato, il parere della Sezione delle Autonomie n. 25/SEZAUT/2019/QMIG, il quale, nell'ambito del vaglio di principi generali del contenimento della spesa, dell'equilibrio del bilancio e dell'invarianza finanziaria, ha reso un responso nel senso che il comune può finanziare il servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, modulando e mitigando la contribuzione a carico degli utenti delle categorie più disagiate.

Ne consegue che, per contro, questa Sezione non può entrare nel merito del quesito posto (e, per il quale, va detto incidentalmente, la soluzione interpretativa proposta dall'Amministrazione appare in linea col dettato normativo) dovendo addivenire ad una pronuncia di inammissibilità del parere.

P.Q.M.

la Sezione adita dichiara l'inammissibilità della richiesta di parere in esame.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Monteprandone (AP) ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche. Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 luglio 2020 con collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 84, comma 6, richiamato dall'art. 85, comma 1, del D.L n. 18/2020, in data 20 marzo 2020, convertito nella L. 24 aprile 2020, n. 27.

Il Presidente estensore

Antonio Contu

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 16 luglio 2020

Il direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

(f.to digitalmente)