

Deliberazione n. /2020/PAR

Comune di Umbertide



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendario
Eleonora LENER	Referendario-relatore

nella Camera di consiglio del 9 luglio 2020

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

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;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria del 08/05/2020 (prot. Corte dei conti n. 993 del 29/05/2020), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Umbertide, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA nella odierna Camera di consiglio, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020, la relatrice, Dott.ssa Eleonora Lener;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali per la Regione Umbria in data 8 maggio 2020 ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, richiesta di parere del 7 maggio 2020 formulata dal Sindaco del Comune di Umbertide, acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 993/2020, nei termini di seguito riportati.

"In sede di conversione, all'art. 92 del d.l. 18/2020 è stato aggiunto il comma 4 bis il quale testualmente recita: "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 locale e 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. Le disposizioni del presente comma non si applicano al trasporto ferroviario passeggeri di lunga percorrenza e ai servizi ferroviari interregionali indivisi".

Alla luce della disposizione richiamata, si chiede di sapere se il Comune possa causare danno all'erario nel procedere al pagamento delle fatture emesse dall'appaltatore del servizio di trasporto scolastico relativamente al periodo dal 23/02/2020 al 30/06/2020, tenuto conto che tale operatore economico non ha espletato e non espletterà fino al termine di quest'anno scolastico il servizio medesimo, stante la sospensione delle attività scolastiche dovute allo stato emergenziale da Covid-19".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo e procedurale, la richiesta di parere risulta ammissibile in quanto formulata dal Sindaco ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che

legittima le amministrazioni locali a richiedere pareri alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

La Sezione risulta, quindi, investita, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La richiesta, d'altro canto non appare rispondente ai requisiti di ammissibilità oggettiva, necessari a consentire un esame nel merito del quesito posto a questa Sezione.

Come noto, affinché la Corte dei conti possa pronunciarsi in sede consultiva, la questione ermeneutica alla stessa sottoposta deve necessariamente rivestire carattere di generalità ed astrattezza.

Il quesito, infatti, pur trovando normalmente origine da una vicenda concreta - dalla quale, peraltro, deriva l'interesse dell'intervento in sede consultiva della Corte - deve comunque sostanziarsi in una richiesta idonea a consentire una pronuncia espressiva di principi applicabili ad una serie indefinita di casi.

In proposito, la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009 ha posto in evidenza la necessità che la Sezione regionale valuti se la richiesta ricevuta consenta di *"rendere un parere [...] (che) abbia quindi valore di utilità in termini generali ed astratti e non soltanto in funzione delle particolaristiche e contingenti aspettative dell'Ente richiedente"*.

Quanto alla natura degli argomenti oggetto del quesito, le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/09, hanno ribadito che la funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia della contabilità pubblica e resta comunque limitata a tematiche di ordine generale, lontane dall'esame di specifici casi concreti di gestione (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/2010).

La Sezione regionale, in sede consultiva, non può quindi valutare atti o casi specifici in considerazione del fatto che ciò determinerebbe un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte stessa dalla Costituzione.

Giova, inoltre, ricordare la deliberazione n. 3/2014 con la quale la Sezione Autonomie ha precisato che *"E' da ritenere (..) che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio"*.

Infine, ancor più di recente la Sezione Autonomie, con deliberazione n. 11/2020, si è ulteriormente espressa sui limiti all'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, affermando con chiarezza che *"L'oggetto del parere...non deve riguardare indagini in corso alla Procura regionale o eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti e, in ogni caso - citando la propria precedente delibera n. 24/2019 - la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"*.

Tanto premesso, si osserva che il quesito in esame, ridotto nei suoi termini essenziali, tende a conoscere se il Comune di Umbertide possa incorrere in responsabilità per danno erariale (o per meglio dire, si determini responsabilità amministrativa nei confronti del comune a carico di chi agisca a suo danno), qualora proceda, in applicazione dell'art. 92, comma 4 *bis*, del d.l. 18/2020, nella versione vigente al momento della richiesta di parere - 8 maggio 2020 - al pagamento di fatture emesse dall'appaltatore del servizio di trasporto scolastico relative al periodo dal 23 febbraio al 30 giugno 2020, nonostante il servizio stesso non sia stato reso per sospensione dell'attività scolastica dovuto allo stato emergenziale da Covid-19.

Deve ritenersi pertanto che il parere richiesto dal Sindaco del Comune di Umbertide non sia formulato in termini generali ed astratti. Esso appare motivato, infatti, dalla necessità di dare corretta applicazione alla normativa richiamata in relazione ad una questione che, pur destinata ad impattare sulla contabilità pubblica, riguarda uno specifico fatto di gestione del quale si richiede se possa integrare un'ipotesi di responsabilità erariale.

La Sezione, quindi, non è stata interrogata al fine di ottenere l'interpretazione del quadro normativo applicabile, nella sua generalità ed astrattezza, anche alla specifica fattispecie d'interesse del Comune richiedente, bensì ad esprimere una specifica valutazione in ordine alla qualificabilità dell'atto gestorio come fonte di danno erariale.

In questo caso la funzione consultiva si tradurrebbe in una atipica e non consentita attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe ipoteticamente essere attivata al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità.

In proposito si ricorda l'art. 69, comma 2, del d.lgs. n. 174/2016, recante il Codice di giustizia contabile, così come modificato dall'art. 31, comma 1, lett. h) d.lgs. n. 114/2019, che, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. contabile, esclude espressamente la colpa grave - elemento soggettivo della responsabilità per danno erariale - anche quando *"valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al*

parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”.

La Sezione pertanto, astraendo dal caso concreto, andrà a rendere parere nei riportati termini di generalità ed astrattezza, fornendo indicazioni sulla portata e sull’ambito applicativo delle norme di riferimento, senza alcun richiamo né alcuna valutazione della fattispecie concreta rappresentata nell’istanza, in conformità allo spirito di collaborazione che deve informare la funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

MERITO

Per inquadrare correttamente la questione in esame è opportuna una preliminare ricognizione del quadro normativo di riferimento vigente al momento della richiesta di parere, successivamente mutato con l’entrata in vigore del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, art. 109, comma 1, lett. b) (c.d. Decreto Rilancio).

Con il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”, (c.d. Cura Italia), il Governo è intervenuto al fine di sostenere l’economia del Paese nel tentativo di fornire strumenti per fronteggiare le conseguenze sul piano finanziario dell’emergenza epidemiologica da Covid-19.

La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, ha modificato, tra gli altri, l’art. 92 del d.l., intitolato “Disposizioni in materia di trasporto marittimo di merci e di persone, nonché di circolazione di veicoli”, aggiungendo i commi 4 *bis*, *ter* e *quater*, i quali testualmente recitano: “*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 locale e 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. Le disposizioni del presente comma non si applicano al trasporto ferroviario passeggeri di lunga percorrenza e ai servizi ferroviari interregionali indivisi”(bis).“Fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti di servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell’emergenza; restano escluse le procedure di evidenza pubblica relative ai servizi di trasporto pubblico locale già definite con l’aggiudicazione alla data del 23 febbraio 2020”(ter). “L’efficacia delle disposizioni di cui ai commi 4 *bis* e 4 *ter* è subordinata all’autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell’art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea” (quater).*

I commi citati, vigenti al momento della richiesta di parere - 8 maggio 2020 - hanno il fine precipuo di ridurre l'impatto economico negativo per quei gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale e di **trasporto scolastico** che abbiano dovuto ridurre o sopprimere le corse o le percorrenze - nel periodo sopra indicato - a causa dello stato emergenziale da Covid-19.

Nella sua chiara e originaria estensione espositiva la norma impone agli Enti locali, per il principio di "sussidiarietà verticale" invertita verso il basso, di pagare una prestazione - *sub specie* il trasporto scolastico - non resa, anche in presenza di condizioni negoziali di segno contrario, con lo scopo di indennizzare in forma di corrispettivo la sospensione del servizio disposta *ex lege*.

Il pagamento assume la tipica connotazione di "*aiuto di Stato*", traslata agli Enti locali, che consiste in qualsiasi trasferimento di risorse pubbliche a favore di alcuni operatori o categorie economiche, mediante l'attribuzione di un vantaggio economico selettivo.

L'efficacia delle disposizioni in esame è subordinata, *ex comma 4 quater* dell'art. 92 citato, all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, che dipende dalla verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

Successivamente alla presentazione della richiesta di parere è nuovamente intervenuto nella materia in esame il legislatore, con l'art. 109, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, contenente "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19". Il comma 1, lettera b) dell'articolo citato recita che "*All'articolo 92, comma 4 bis, primo periodo, le parole: "e di trasporto scolastico" sono soppresse*".

Ne deriva, quindi, che dall'entrata in vigore del su indicato decreto legge risulta venuto meno per gli Enti locali il divieto di procedere a decurtazioni di corrispettivo, o all'applicazione di sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate.

In forza dell'art. 109, comma 1, lett. b), del "decreto Rilancio", nella versione attualmente vigente in attesa della conversione in legge, il Comune non è più tenuto a riconoscere il corrispettivo del servizio di trasporto scolastico non reso.

Si registra in tal senso un precedente conforme avviso della recente giurisprudenza di questa Corte (Sezione regionale di controllo Abruzzo, deliberazione n. 128/2020).

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Umbertide, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso, nella Camera di consiglio del 9 luglio 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020.

Il Magistrato estensore

Eleonora Lener

Il Presidente

Antonio Marco Canu

Depositato il

Il Preposto della Sezione

Roberto Attilio Benedetti