



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 26 maggio 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2020;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6 e successive modificazioni;

VISTA la nota del 7 maggio 2020 del Comune di Loreto Aprutino con la quale il sindaco ha avanzato una richiesta di parere alla Sezione per il tramite del CAL;

VISTA la nota del 12 maggio 2020 del CAL con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere del Comune di Giulianova;

VISTA l'ordinanza del 20 maggio 2020, n. 23, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione alla Camera di consiglio del 26 maggio 2020;

UDITO il relatore, Primo Referendario Giovanni GUIDA,

PREMESSO IN FATTO

Il comune di Loreto Aprutino ha posto a questa Sezione un quesito in ordine all'interpretazione del disposto 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, in relazione ai 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. Più nello specifico si chiede 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»".* Ad avviso del comune istante, *"appare evidente che in sede di liquidazione della fattura a cui non corrisponde una prestazione effettuata, non è possibile attestare, come di consueto e prassi, il regolare svolgimento del servizio e disporre quindi il pagamento. La richiesta di parere s'intende estesa anche a tutti i servizi di ausilio e sostegno alle attività scolastiche del Comune, come ad esempio mensa e assistenza agli alunni oltre che al trasporto scolastico come sopra evidenziato, che sono stati sospesi a far data dalla chiusura delle scuole disposta dalle norme del Governo Inoltre appare sin d'ora palese l'intervento degli organi di controllo ove si evidenzi che sono state liquidate spese e sottoscritti mandati di pagamento per servizi non erogati con il conseguente avvio nei confronti degli operatori di azioni di contestazione di responsabilità".*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato e trasmessa per il tramite del CAL.

1.2. Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare preliminarmente come il limite della funzione consultiva 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, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. È stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere. Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Infine, l'esercizio della funzione consultiva da parte di questa Sezione non può interferire con quello di altre funzioni di controllo alla stessa intestate. Come, infine, evidenziato da altra Sezione di questa Corte (Sez. contr. Lombardia n. 267/2016/PAR), quesiti, come quello in esame, non possono, peraltro, formare oggetto di parere, in quanto miranti anche ad ottenere l'avallo preventivo della magistratura contabile in riferimento alla conclusione di specifici atti gestionali che rientrano, nel rispetto delle previsioni applicabili, nella discrezionalità dell'Ente, al fine di evitare commistioni ed ingerenze della Corte dei conti nelle concrete attività amministrative di competenza degli Enti territoriali, incompatibili con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

2. Alla luce dei consolidati principi ora richiamati, la richiesta di parere in esame può essere considerata oggettivamente ammissibile nella parte in cui mira a richiedere la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, essendo di contro inammissibile qualsiasi valutazione in ordine al prospettato "intervento degli organi di controllo ove si evidenzi che sono state liquidate spese e sottoscritti mandati di pagamento per servizi non erogati con il conseguente avvio nei confronti degli operatori di azioni di contestazione di responsabilità".

2.1. Venendo, conseguentemente, all'esame del merito della richiesta così come ora circoscritta, giova ricordare che l'art. 92 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, così statuiva ai commi 4 bis-4 quater al momento della richiesta di parere:

4-bis. 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.

4-ter. Fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei 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.

4-quater. L'efficacia delle disposizioni di cui ai commi 4-bis e 4-ter è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In ordine al disposto del comma 4-bis, il Comune istante chiede 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». Appare evidente che in sede di liquidazione della fattura a cui non corrisponde una prestazione effettuata, non è possibile attestare, come di consueto e prassi, il regolare svolgimento del servizio e disporre quindi il pagamento. La richiesta di parere s'intende estesa anche a tutti i servizi di ausilio e sostegno alle attività scolastiche del Comune, come ad esempio mensa e assistenza agli alunni oltre che al trasporto scolastico come sopra evidenziato, che sono stati sospesi a far data dalla chiusura delle scuole disposta dalle norme del Governo".

3. Nel passare ad esaminare il quesito posto dal Comune va preliminarmente evidenziato che, 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". Nella parte finale dell'articolo si prevede, infatti, che "*all'articolo 92, comma 4-bis, primo periodo, le parole: «e di trasporto scolastico» sono soppresse*". Ne deriva, quindi, che 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 a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020, per quanto riguarda il trasporto scolastico.

3.1. In forza del nuovo intervento normativo, il Comune non è conseguentemente tenuto a riconoscere il corrispettivo del servizio di trasporto scolastico non svolto. L'art. 109 del d.l. n. 34/2020, nella versione attualmente vigente in attesa della conversione in legge, prevede, altresì, che *"durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali ..., 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. È 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"*.

3.2. La predetta disposizione, dunque, appare disciplinare gli ulteriori profili inerenti ai servizi di ausilio e sostegno alle attività scolastiche del Comune, individuando le modalità e i limiti per riconoscere dei corrispettivi ai gestori di tali servizi. Né, infine appare porsi, come evocato nella richiesta di parere in esame, un possibile contrasto con il disposto dell'art. 184 TUEL, in quanto il riscontro – richiesto da quest'ultima disposizione - sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi non potrà che essere effettuato sulla base della disciplina vigente, ovvero anche alla luce dei parametri ora previsti dall'art. 109 del d.l. n. 34/2020.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo - in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Loreto Aprutino, con nota del 7 maggio 2020.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Loreto Aprutino, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Il Magistrato relatore

F.to Giovanni GUIDA

Il Presidente

F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in segreteria il 12 giugno 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella GIAMMARIA