



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere
Paola BASILONE	Consigliere- relatrice
Annalaura LEONI	Referendario

nella Camera di consiglio del 10 giugno 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 19/05/2020 (prot. Corte dei conti n. 976 del 19/05/2020), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Corciano, 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, Cons. Paola Basilone;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Corciano, con lettera del 7 maggio 2020, ha trasmesso, tramite il CAL Umbria, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, acquisito agli atti della Sezione con prot. n. 976 del 19 maggio 2020, nei termini di seguito riportati.

"[...] L'art. 48, comma 1, D.L. 17 marzo 2020 n. 18, con riferimento al periodo di sospensione dei servizi educativi e scolastici di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 disposta con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 3 c. 1 del D.L. 23 febbraio 2020, n. 23, stabilisce, in sintesi, che le pubbliche amministrazioni forniscono, avvalendosi del personale dipendente da soggetti privati che operano in convenzione, concessione o appalto, prestazioni in forma individuale a domicilio, a distanza o negli stessi luoghi ove i servizi si svolgono normalmente, tramite coprogettazioni con i gestori e utilizzando i fondi ordinari destinati a tale finalità.

Il comma 2 del medesimo articolo 48 stabilisce, in sintesi, che le pubbliche amministrazioni procedono al pagamento delle prestazioni convertite in altra forma, previo accordo tra le parti secondo le modalità stabilite dal comma 1, nonché di un'ulteriore quota, che, sommata alla precedente, darà luogo ad una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto, al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio.

La seconda quota viene corrisposta previa verifica dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura dell'affidatario del servizio, delle strutture interdette, che dovranno essere rese disponibili e in regola con le disposizioni vigenti, in particolare quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19, alla ripresa della normale attività.

Questo ente, in attuazione della sopra richiamata normativa, sta procedendo alla erogazione di prestazioni in modalità alternativa all'ordinario svolgimento dei servizi educativi per la prima infanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, previa coprogettazione con i soggetti privati gestori dei servizi stessi.

L'ente procederà al pagamento di tali prestazioni (cd. "prima quota"), entro il limite di quanto iscritto nel bilancio preventivo per il pagamento dei corrispondenti servizi sospesi e in conformità al disposto di cui all'art. 48, comma 2, D.L. n. 18/2020.

Sussistono dubbi sulla corretta quantificazione della ulteriore quota di corrispettivo prevista dal medesimo art. 48, comma 2 (cd. "seconda quota"). Si chiede, pertanto, di chiarire se, come sembra dalla lettera della disposizione normativa, l'importo di tale quota debba necessariamente dare luogo alla corresponsione complessiva, nei confronti dei soggetti gestori del servizio, dell'intero importo già previsto, al netto delle eventuali minori entrate, esclusivamente previa verifica dell'effettivo mantenimento da parte del gestore stesso della sede interdetta nei termini stabiliti dall'art. 48 e prescindendo dai costi sostenuti dal gestore stesso a tal fine."

CONSIDERATO IN DIRITTO

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale 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.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, 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 normalmente originato da una vicenda concreta – dalla quale, peraltro, deriva l'interesse dell'ente all'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 [e] abbia quindi valore di utilità in termini generali ed astratti e non soltanto in funzione delle particolaristiche e contingenti aspettative dell'Ente richiedente"*.

Il limite della funzione consultiva in ambito oggettivo è inoltre costituito dalla nozione di contabilità pubblica - nel cui solo ambito trovano espressione i pareri resi dalle Sezioni regionali - come individuato fin dall'inizio dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 dalla Sezione delle Autonomie, secondo la quale *"la novità della funzione che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre [...] a privilegiare una nozione [di contabilità pubblica] strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. [...]"*

Emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma 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."

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo nel riprendere il predetto orientamento sul limite, *ratione materiae*, dell'applicazione dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, hanno ribadito che la funzione consultiva, circoscritta alla materia della contabilità pubblica, resta comunque limitata a tematiche di ordine generale, lontane dall'esame di specifici casi concreti di gestione (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/2010).

Questa Sezione ritiene pertanto di essere legittimata a fornire il parere richiesto nei riportati termini generali ed astratti, essendo inoltre il quesito proposto inerente alla materia della contabilità pubblica, in quanto relativo alla quantificazione delle spese ed incentrato sulla interpretazione di disposizioni normative applicabili agli Enti locali.

MERITO

La questione posta concerne l'applicazione dell'articolo 48 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 nella versione vigente al momento della richiesta di parere del 7 maggio 2020, di cui qui di seguito si riporta il comma 2. *"Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi sociosanitari e socioassistenziali di cui al comma 1 del presente articolo, le pubbliche amministrazioni sono autorizzate al pagamento dei gestori privati dei suddetti servizi per il periodo della sospensione, sulla base di quanto iscritto nel bilancio preventivo. Le prestazioni convertite in altra forma, previo accordo tra le parti secondo le modalità indicate al comma 1 del presente articolo, saranno 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. Sarà inoltre corrisposta un'ulteriore quota che, sommata alla precedente, darà luogo, in favore dei soggetti cui è affidato il servizio, ad una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto, al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso. La seconda quota sarà corrisposta previa verifica dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, 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."

Il quesito deve tuttavia essere considerato in riferimento all'applicazione del predetto articolo 48 come sostituito dall'articolo 109 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34. Il citato comma 2 risulta pertanto modificato nei seguenti termini. *"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. 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 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".*

Come ipotizzato da Comune richiedente, l'articolo 48, comma 2, nella sua versione iniziale, autorizzava le amministrazioni a pagare al privato due quote, con *"una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto [in bilancio], al netto delle eventuali minori entrate"* per il Comune, *"previa verifica dell'effettivo mantenimento [...] delle strutture"*, nel rispetto delle disposizioni per il contenimento del Covid-19, senza alcun riferimento ai relativi costi sostenuti dal gestore.

La sostituzione dell'articolo 48 operata dall'articolo 109 del decreto legge n. 34 autorizza ora le pubbliche amministrazioni – durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici nonché dei servizi sociosanitari e socioassistenziali- al pagamento dei gestori privati di tali servizi per tutto il periodo della sospensione, sulla base delle risorse disponibili e delle prestazioni rese in altra forma. In sostanza, rispetto al testo previgente viene meno il riferimento agli importi di spesa iscritti nel bilancio preventivo. Nell'ipotesi in cui le prestazioni siano convertite in altra modalità, in deroga alla normativa vigente sui contratti

pubblici relativi ai lavori e servizi di cui al d.lgs. n. 50/2016 e previo accordo tra le parti, le stesse dovranno essere retribuite nei seguenti termini:

- a) quota parte dell'importo è dovuta per l'erogazione del servizio standard secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi da parte del gestore;
- b) un'ulteriore quota è corrisposta per il mantenimento delle strutture interdette in modo tale che siano immediatamente disponibili ed in regola con le disposizioni vigenti all'atto della ripresa delle normali attività;
- c) è eventualmente riconosciuta al gestore, a copertura delle spese residue incompressibili, una terza quota, ridotta, per compensazione, da eventuali *"entrate residue mantenute, dagli stessi gestori, a seguito dei corrispettivi derivanti dai pagamenti"* già incassati, cui non corrisponda la prestazione di servizio e da *"altri contributi a qualsiasi titolo ricevuti."*

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 Corciano, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso, nella Camera di consiglio del 10 giugno 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
Paola Basilone

Il Presidente
Antonio Marco Canu

Depositato il 12 giugno 2020
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti