



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
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario relatore

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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 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 del 5 agosto 2020 inoltrata dal Sindaco del Comune di Revine Lago (TV), acquisita al prot. C.d.c. n. 4033 del 6 agosto 2020;

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

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Revine Lago (TV), con nota acquisita al prot C.d.c in data 6 agosto 2020, ha presentato una richiesta di parere in merito alla possibilità di effettuare pagamenti o comunque erogare misure di sostegno in favore dell'operatore che svolge il servizio di trasporto scolastico per il periodo di chiusura delle scuole disposta a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

In particolare, con la richiesta di parere il Sindaco, dopo aver illustrato alcune previsioni del contratto stipulato con il suddetto operatore nonché le principali disposizioni normative adottate con i recenti decreti legge volti a contenere gli effetti negativi dell'epidemia da Covid-19, ha rappresentato che *“l'affidatario esterno”* ha richiesto *“di fatturare il 30% del servizio, come se fosse stato reso, per le spese incompressibili e per il mantenimento delle strutture, facendo leva sull'art. 109, comma 2, del D.L. 34/2020”*.

Alla luce di ciò, il Sindaco, *“considerato che a) parte del servizio di trasporto scolastico riguarda gli alunni della scuola dell'infanzia; b) durante i mesi di chiusura delle scuole, il Comune non ha richiesto prestazioni in altra forma alla Ditta affidataria del servizio di trasporto; c) il contratto stipulato tra le parti prevede la corresponsione di un corrispettivo in base ai chilometri percorsi”* ha chiesto *“se il Comune sia legittimato ad accogliere la richiesta della ditta di trasporti di pagamento del 30% dell'importo mensile previsto dal contratto di affidamento del servizio per il mantenimento delle strutture e delle spese incompressibili, inerenti i mesi di marzo, aprile, maggio e giugno 2020”, “nel caso in cui sussista tale legittimazione ... se sia corretto quantificare le spese incompressibili rapportando gli alunni dell'infanzia sul totale degli alunni e, successivamente, proporzionando il 30% con la fattura dello stesso mese dell'anno precedente”* e *“...considerato il contratto di servizio a chilometraggio, se le perdite di fatturato indicate dalla legge 77 del 17.07.2020 all'art. 229, comma 2-bis, vadano intese come perdite da riportare alle fatture pagate nello stesso periodo dell'anno precedente”*.

DIRITTO

I. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa) della richiesta, così come indicati dalla Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato 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.

II. La Sezione regionale di controllo nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti soggettivi ed oggettivi, legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve, quindi, valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitana);

- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale *“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 finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, richiamata da SS.RR. Controllo n. 54/CONTR/2010); il concetto di contabilità pubblica, dunque, *“consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010). E' stato, inoltre, precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, *“la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta *“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”* (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010);

- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo *“concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006), non implichi valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non crei commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenga collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È, infatti, esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, quindi, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale; ogni valutazione in merito alla legittimità e

all'opportunità dell'attività amministrativa deve, dunque, restare in capo all'Ente.

Diversamente opinando detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. *ex multis*, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

In proposito si ricorda che l'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di colpa grave anche quando *"l'azione amministrativa si è 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"*.

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, devono ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvencono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

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. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

III. Nel caso di specie, risulta integrato il 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 dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale *ex art. 50*, comma 2, Tuel.

Occorre precisare che la richiesta di parere è stata trasmessa direttamente dall'Ente e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione.

Tale modalità, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta, posto che l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, prevedendo che le richieste possano essere formulate *"di norma"* tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Nonostante ciò, come già rilevato da questa Sezione, appare opportuno evidenziare l'importanza che

il predetto organo (CAL), istituito con L.R. 25 settembre 2017 n. 31, svolga la propria funzione istituzionale, anche al fine di evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità (deliberazione n. 121/2020/PAR).

IV. Non risulta, invece, integrato il requisito oggettivo.

I quesiti, infatti, pur vertendo in astratto in materia di contabilità pubblica secondo un'accezione dinamica, presentano caratteri di estrema specificità concernendo la risoluzione di un caso concreto; il che si pone in palese contrasto con la necessaria sussistenza dei requisiti di generalità ed astrattezza che, come ampiamente illustrato, costituiscono elementi essenziali ed imprescindibili per l'ammissibilità della richiesta di parere.

A ciò si aggiunga che, come anche di recente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 11/2020 (richiamando la propria precedente deliberazione 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”*.

L'istanza di parere in esame, richiedendo il vaglio di uno specifico atto gestorio, sottende la richiesta alla Sezione di un'inammissibile attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo e, in particolare, su comportamenti amministrativi che potrebbero assumere rilievo anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa.

Sulla base delle considerazioni che precedono la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta inammissibile e ciò preclude l'esame nel merito della questione prospettata.

V. La Sezione, tuttavia, è ben consapevole delle particolari difficoltà che gli Enti locali devono quotidianamente affrontare in questo momento storico caratterizzato dall'emergenza sanitaria in atto relativa all'epidemia di Covid-19; difficoltà dovute anche ad una legislazione emergenziale non sempre lineare.

Di conseguenza, si ritiene opportuno evidenziare che sull'ambito di applicazione delle misure adottate dal legislatore a sostegno degli operatori del trasporto scolastico la Sezione si è espressa con le recenti deliberazioni n. 146/2020/PAR e n. 147/2020/PAR, dalle quali si auspica e si confida che anche il Comune di Revine Lago possa trarre utili indicazioni al fine di pervenire all'individuazione delle più corrette scelte amministrative.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara inammissibile, nei termini sopra espressi, la richiesta di parere del Comune di Revine Lago (TV) per carenza del requisito oggettivo legittimante l'esercizio della funzione consultiva.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Revine Lago (TV).

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

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Chiara Bassolino

Il Presidente

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 3 novembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini