



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

*riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 17 febbraio 2021

Richiesta di parere del Comune di Sala Bolognese (BO)

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n.

9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Sala Bolognese (BO) in data 27 novembre 2020;

Vista la nota di sintesi del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna del 18 dicembre 2020.

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma *Teams*, per la camera di consiglio odierna;

Udita nella camera di consiglio la relatrice Dottoressa Ilaria Pais Greco;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Sala Bolognese rivolge a questa Sezione regionale di controllo la richiesta di parere *"in merito alla legittimità di riconoscere i costi aggiuntivi richiesti da un consorzio che fornisce al Comune il servizio di trasporto scolastico in appalto, in ragione dei maggiori costi che il fornitore sostiene a sua volta, da settembre 2020, per l'adeguamento alle normative di prevenzione della diffusione della sindrome da Covid-19.*

Tale consorzio, nell'ambito del contratto di appalto del servizio di trasporto scolastico stipulato nel 2017, richiede che venga riconosciuto, a favore del fornitore stesso, un costo ulteriore aggiuntivo al giorno, a tratta e per ciascun automezzo utilizzato, rispetto al costo chilometrico definito dal contratto. Tale costo aggiuntivo giornaliero a tratta e a mezzo, viene richiesto a titolo di copertura dei costi di igienizzazione quotidiana dei mezzi utilizzati per lo svolgimento del servizio.

Tali maggiori costi, indicati dal fornitore, derivano dalle attività aggiuntive di igienizzazione richieste dai protocolli approvati dal consorzio stesso, al fine di adeguarsi alle normative di prevenzione della diffusione dell'infezione da Sars-cov2.

Nella visione del consorzio, l'impiego di mezzi materiali e personale per garantire livelli di igienizzazione adeguati a quanto richiesto dalle nuove

normative legate all'emergenza sanitaria è del tutto straordinario rispetto all'ordinarietà nella quale era stata svolta la gara e formulata l'offerta. Tali costi fanno riferimento a: nebulizzatore e prodotti di sanificazione, prodotti per l'igienizzazione, gel igienizzante mani per gli studenti, mascherine autista, guanti autista, marker segnaposto adesivi, tempo impiegato dagli autisti per le operazioni di igienizzazione di sedili, maniglie, vetri, cinture di sicurezza.

Si aggiunge che nel contratto di appalto è riportato il seguente comma all'articolo con rubrica "Prezzi": <<L'istanza di revisione prezzo dovrà comunque essere corredata da idonea documentazione a sostegno della richiesta. Nel caso in cui l'esito dell'istruttoria comporti un adeguamento del prezzo, tale adeguamento non potrà retroagire rispetto alla data di presentazione della richiesta avanzata dal contraente.>>".

In particolare, il Comune richiede "se tali costi aggiuntivi possano essere ricondotti al rischio d'impresa oppure se la straordinarietà dell'emergenza sanitaria possano legittimamente portare al riconoscimento dei costi aggiuntivi a favore del fornitore e necessariamente finanziate dal Comune".

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto presentata dal Comune e sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L.

2. Ammissibilità oggettiva

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere è ammissibile in quanto la questione posta all'esame di questa Corte, nei termini che si illustrano nel prosieguo, attiene alla materia della contabilità pubblica, presenta l'ulteriore requisito della generalità e astrattezza e non interferisce con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale nella misura in cui il parere si limiti a esprimere il quadro delle norme e dei principi generali esistenti in materia.

2.1. Attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica

Quanto al primo aspetto – attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica – occorre delineare i contorni della materia "contabilità pubblica", come fissati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

La Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha delineato, con la deliberazione n. 54/2010, una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri; pertanto la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

La modifica delle condizioni contrattuali di un appalto di servizi stipulato dal Comune rappresenta questione attinente alla materia della contabilità in relazione ai costi aggiuntivi che, se riconosciuti a favore del fornitore, integrerebbero, come anche rilevato dall'ente nella richiesta di parere, un atto dispositivo di risorse finanziarie, idoneo potenzialmente a incidere sugli equilibri di finanza pubblica dell'ente medesimo.

2.2 Generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte

Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità – quello della generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte –, il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte 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 dei conti dalla Costituzione.

Sotto questo aspetto, per le medesime ragioni indicate al precedente paragrafo, la questione, depurata degli aspetti relativi alla fattispecie concreta, è suscettibile di interessare gli enti in generale.

2.3 Non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni

Il Collegio ritiene altresì sussistente l'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva del quesito - non interferenza della valutazione con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie - nella misura in cui la disamina della questione resti circoscritta entro il perimetro delle norme e dei principi vigenti in materia.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché:

- i.* afferisce all'interpretazione di disposizioni di legge che definiscono limiti e condizioni per le cosiddette varianti in corso d'opera, potenzialmente incidenti sui corrispettivi dovuti agli appaltatori e quindi sugli equilibri di finanza pubblica;
- ii.* epurata di ogni elemento riferito alla fattispecie concreta, la richiesta conduce a un parere declinato in termini generali e astratti;
- iii.* verte su questione la cui valutazione non interferisce con altre funzioni della Corte o di altri organi giurisdizionali nella misura in cui il parere è espresso esclusivamente in ordine alle norme e ai principi vigenti in materia.

3. Nel merito, il Comune di Sala Bolognese richiede in sintesi:

a) se i costi aggiuntivi derivanti dagli obblighi per un gestore del servizio di trasposto scolastico di impiegare mezzi materiali e personale per garantire livelli di igienizzazione adeguati alle nuove normative dell'emergenza sanitaria debbano essere sopportati dall'operatore economico in quanto riconducibili al rischio d'impresa oppure b) se, in considerazione della straordinarietà dell'emergenza, il Comune possa procedere a una revisione delle condizioni contrattuali a favore del fornitore.

3.1. Misure di sostegno al trasporto scolastico introdotte nella fase dell'emergenza sanitaria

Fra le misure di ristoro del trasporto scolastico che il Governo ha emanato dall'inizio dell'emergenza sanitaria, il comma 2-*bis* dell'art. 229, introdotto dalla legge del 17 luglio 2020, n. 77, di conversione, con modificazioni, del d.l. 19.05.2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), al fine di far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e alla conseguente riduzione dell'erogazione dei servizi di trasporto scolastico oggetto di contratti stipulati con gli enti locali, ha istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti "un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2020. Le risorse del fondo

sono destinate ai comuni interessati per ristorare le imprese esercenti i servizi di trasporto scolastico delle perdite di fatturato subite a causa dell'emergenza sanitaria".

L'istituzione del fondo ha la sua *ratio* nella compensazione, a favore delle imprese di trasporto scolastico, della soppressione del divieto di decurtazione dei corrispettivi delle minori corse effettuate a decorrere dal 23 febbraio 2020.¹

Altra misura di sostegno del trasporto scolastico, durante il periodo dell'emergenza, è contenuta nell'art. 39 comma 1-*bis*, introdotto dalla legge n. 126 del 13 ottobre 2020, di conversione del d.l. n. 104/2020 (cd. Decreto Agosto), secondo il quale *"Al fine di consentire l'erogazione dei servizi di trasporto scolastico in conformità alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19 [...] le risorse di cui al comma 1 [ndr del fondo istituito per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali] possono essere utilizzate dai comuni, nel limite complessivo di 150 milioni di euro, per il finanziamento di servizi di trasporto scolastico aggiuntivi. A tal fine, ciascun comune può destinare nel 2020 per il trasporto scolastico risorse aggiuntive nel limite del 30 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2019"*.

La possibilità di destinare risorse aggiuntive per il trasporto scolastico, nell'indicato limite percentuale, costituisce una ulteriore fonte di riequilibrio delle perdite subite dalle imprese del settore.

L'attuazione delle predette disposizioni e il riparto fra i Comuni delle risorse incrementali ivi contenute sono stati disposti rispettivamente con D.M. emanato il 4 dicembre 2020 dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'istruzione, con D.M. del Ministro dell'interno del 20 novembre 2020 e, infine, con D.M. emanato il 14 dicembre 2020 dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

3.1.2 Possibilità di applicare le clausole di revisione/varianti in corso d'opera del contratto di appalto

La normativa emergenziale non si è occupata della sorte dei contratti di trasporto in essere fra gli enti e gli operatori economici affidatari dei servizi di trasporto scolastico costretti ad affrontare costi aggiuntivi legati al rispetto delle misure di sanificazione e igienizzazione dei mezzi di trasporto e dei passeggeri.

¹ Il divieto di decurtazione di corrispettivi dei gestori di servizi trasporto locale e scolastico è stato introdotto dal D.L. 18 del 2020 (cd. Decreto Cura Italia) e successivamente soppresso, per il trasporto scolastico, dall'art. 109 comma 3 lett. b) del D.L. 34 del 2020 convertito in legge 77/2020.

La questione posta dal Comune verte, in effetti, proprio sulla possibilità di attivazione della clausola di revisione dei prezzi contenuta nel contratto di appalto in considerazione del verificarsi di un evento eccezionale e imprevedibile.

Senza entrare nella qualificazione del tipo di contratto oggetto del quesito posto dal Comune, la norma di riferimento per la modifica delle condizioni contrattuali di un appalto, al ricorrere di determinate circostanze, è l'art. 106 del d.lgs. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici). In particolare, nella fattispecie posta all'attenzione di questa Sezione, assume rilievo il comma 1 lett. c) per cui i contratti di appalto possono essere modificati *"ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

1) la necessità di modifica è determinata da circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore. In tali casi le modifiche all'oggetto del contratto assumono la denominazione di varianti in corso d'opera. Tra le predette circostanze può rientrare anche la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti;

2) la modifica non altera la natura generale del contratto;"

Sull'applicabilità della norma ai contratti di erogazione di servizi - in particolare di servizi di noleggio, sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi tessili e medici utilizzati in strutture ospedaliere nonché servizi di ristorazione - soggetti a un grave squilibrio economico a causa dell'emergenza sanitaria, si è pronunciata l'Anac in due occasioni (delibera n. 540 del 1 luglio 2020 e del n. 1022 del 25 novembre 2020 entrambe pubblicate sul sito internet dell'Anac): l'Autorità, richiamato il d.P.C.M. del 17 maggio 2020 e in particolare l'allegato 12 relativo al *"Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro"* del 24 aprile 2020 - che gli operatori economici sono tenuti ad adottare ai fini della prevenzione e del contenimento del contagio da COVID-19 -, ha affermato che *"l'obbligo di applicare le misure di cui al richiamato Protocollo del 24 aprile 2020 nonché la richiesta di prestazioni ulteriori per far fronte alla particolare situazione di emergenza che sta interessando l'intero Paese costituisce presupposto idoneo a giustificare il ricorso a una variante in corso d'opera per circostanze impreviste e imprevedibili ai sensi dell'art. 106 comma 1, lett. c), del Codice dei contratti pubblici.*

Ai fini della corretta definizione dell'oggetto della variante, è necessaria un'accurata verifica dell'impatto delle misure di prevenzione e contenimento del contagio da COVID-19 sullo svolgimento della prestazione oggetto di affidamento, in particolare in termini di oneri aziendali per la sicurezza, nonché delle modifiche in

termini di quantità e di modalità di erogazione dei servizi richieste dalla stazione appaltante ai fini del rispetto delle predette misure di prevenzione e contenimento. La modifica delle modalità organizzative per la prestazione del servizio non costituisce, nel caso di specie, alterazione della natura generale del contratto”.

Nell’ambito del suesposto perimetro, ogni valutazione in merito alla legittimità e all’opportunità dell’attività amministrativa resta in capo all’ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa in via telematica al Sindaco del Comune di Sala Bolognese e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l’originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo;
- invita il Comune alla pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell’articolo 1, comma 9, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell’articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nell’adunanza da remoto del 17 febbraio 2021.

Il relatore

Ilaria Pais Greco

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data di
apposizione della firma del funzionario
preposto.

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)