CAMPANIA 9/2021/PAR



 **REPUBBLICA ITALIANA**

 **Corte dei conti**

 **Sezione regionale di controllo per la Campania**

 composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi

Raffaella Miranda

Emanuele Scatola

Ilaria Cirillo

Stefania Calcari

Rosita Liuzzo

Tommaso Martino

Presidente

Consigliere

Referendario (relatore)

Referendario

Referendario

Referendario

Referendario

**nella camera di consiglio del 24 febbraio 2022**

ha pronunciato la seguente

 **DELIBERAZIONE**

Visto l’art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”* (nel prosieguo, per brevità, Tuel);

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 Decreto Presidenziale n. 28/2021, prot. SC CAM n. 104 del 16 settembre 2021, con il quale sono state individuate le funzioni del Presidente Aggiunto;

Visto il Decreto n. 341/2021 (pubblicato nella G.U.R.I. – Serie Generale n. 3 del 5/01/2022), emanato d’urgenza il 31 dicembre 2021, con il quale il Presidente della Corte dei conti ha disposto la proroga, fino al 31 marzo 2022, delle *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;*

Vista la nota prot. n. 4860 del 1° ottobre 2021, acquisita in pari data al prot. SC CAM n. 10430, con la quale il Sindaco del Comune di San Pietro al Tanagro (SA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l’atto prot. n. 10435 del 1° ottobre 2021, con il quale la presente richiesta di parere è stata assegnata al Ref. Emanuele Scatola;

Vista l’istanza del 17 febbraio 2022, con la quale il Magistrato relatore ha chiesto il deferimento della presente questione all’esame collegiale;

Vista l’Ordinanza presidenziale n. 8/2022, con la quale è stata accolta la suddetta istanza ed è stato inserito il presente affare nella camera di consiglio del 24 febbraio 2022, ai fini della trattazione in sede collegiale;

Udito, nella camera di consiglio telematica del 24 febbraio, il Ref. Emanuele Scatola.

## OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di San Pietro al Tanagro (SA) premette che l’Ente *“riporta residui pari ad € 14.826,58 rinvenienti da trasferimento erariale da utilizzarsi per fondi alimentari ai sensi dell’art. 2* (recante *“Misure urgenti di solidarietà alimentare”*) *del D.L. 23/11/2020 n. 154”;* aggiunge che sono stati espletati *“diversi bandi per l’assegnazione di buoni alimentari nel corso del 2020 e, tuttavia, gli ultimi bandi hanno trovato scarsa adesione”.*

Sotto diverso profilo, l’Ente rappresenta che *“il servizio mensa scolastica, ad uso della* *scuola dell’infanzia e della scuola primaria, prevede ad oggi un costo pari ad € 3,56, IVA inclusa, per singolo pasto a fronte di un ristoro corrisposto dalle famiglie pari ad € 3,00 per singolo pasto”.*

Con riferimento al servizio *de quo*, il Sindaco segnala che, *“allo stato attuale”,* il Comune ha *“parametri finanziari ancora positivi, che consentirebbero la copertura di € 0,56 centesimi a pasto, ma tali parametri potrebbero compromettersi a causa del mancato incasso, anche per l’anno in corso, di tributi locali da parte di famiglie in stato di difficoltà”.*

Ciò premesso, il Sindaco chiede a questa Sezione di esprimersi *“sulla possibilità di destinare parte del residuo fondo alimentare 2020 a copertura generalizzata ed in favore di tutti gli utenti del costo aggiuntivo che altrimenti dovrebbe sostenere l’Ente e che, in alternativa, potrebbe ribaltare alle famiglie di appartenenza degli alunni e, in aggiunta, destinare la somma residua all’esenzione del buono pasto in favore delle sole famiglie bisognose”.*

Qualora fosse possibile procedere in tal senso, il Sindaco precisa che*, “solo in caso di ulteriori risorse residue, verrebbero, infine, espletate procedure di bando per assegnazione di altri buoni alimentari in favore di famiglie residenti”.*

**CONSIDERATO IN DIRITTO**

***1. Condizioni di ammissibilità della richiesta di parere.***

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile con riferimento alle condizioni di accesso alla funzione consultiva di cui all’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza dei quesiti alla materia contabile.

Nel caso in cui la suddetta verifica dia esito positivo, occorre vagliare, inoltre, l’ammissibilità oggettiva della richiesta di parere sotto il profilo della sussistenza delle ulteriori condizioni di accesso alla funzione consultiva, enucleate dalla magistratura contabile al fine di evitare che l’esercizio di tale funzione si traduca in forme di co–gestione o co-amministrazione ovvero in forme di interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti e ad altre magistrature.

Segnatamente, ai fini dell’ammissibilità oggettiva, il quesito:

- deve avere carattere generale ed astratto e, dunque, attenere all’interpretazione di una disposizione dal significato controverso inerente alla materia contabile;

- non deve tradursi nella verifica di conformità ad un parametro normativo di provvedimenti già adottati;

- non deve interferire con la funzione requirente e giurisdizionale intestata alla Corte dei conti (c.d. interferenza interna), né con l’ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

***2. Ammissibilità soggettiva.***

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune di San Pietro al Tanagro, ossia dal legale rappresentante dell’Ente.

Appare sufficiente, al riguardo, il richiamo al consolidato orientamento della Sezione delle Autonomie di cui all’atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

***3. Ammissibilità oggettiva. Attinenza alla materia “contabilità pubblica”.***

Sotto il profilo oggettivo dell’attinenza alla materia “contabilità pubblica”, il Collegio ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto essa attiene alla utilizzazione di trasferimenti erogati a favore dell’Ente per una specifica destinazione (segnatamente dei trasferimenti erariali erogati ai Comuni a titolo di *“misure urgenti di solidarietà alimentare”* per contrastare le difficoltà economiche connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19) e, indirettamente, alla corretta ricostruzione della quota vincolata del risultato di amministrazione.

Per tale ragione, il Collegio ritiene che si tratti di una questione sussumibile nell’alveo della materia contabile.

***4. Ulteriori condizioni di ammissibilità oggettiva.***

Come è stato detto, l’attinenza alla materia contabile non esaurisce i requisiti oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

Secondo un costante orientamento della magistratura contabile, dal quale non sussistono ragioni per discostarsi, possono essere oggetto della funzione consultiva le sole richieste di parere preordinate ad ottenere l’esame di questioni da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

In sintesi, per varcare la soglia dell’ammissibilità oggettiva, i quesiti devono attenere all’interpretazione di una disposizione dal significato controverso inerente alla materia contabile, mentre resta esclusa dalla funzione consultiva qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione (cfr. *ex multis,* deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Si tratta di un requisito di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere formulate *ex* art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non previsto espressamente dalla legge (che, come è noto, si limita ad esigere l’attinenza alla materia contabile) ma derivante dall’attività esegetica della magistratura contabile.

La costante tensione verso l’imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell’esercizio di tutte le funzioni intestate dall’ordinamento alla Corte dei conti ha condotto, infatti, all’attenzione nei confronti di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti.

L’esatta portata di questo profilo di ammissibilità oggettiva è stata chiarita in un recente arresto nomofilattico (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), al quale questa Sezione intende dare continuità.

Segnatamente, la pronuncia *de qua* precisa che il requisito, di elaborazione pretoria, della generalità ed astrattezza *“non modifica i caratteri formativi del parere, né altera gli elementi strutturali dell’apporto consultivo offerto dalla Corte a favore delle autonomie territoriali”.*

Secondo la Sezione delle Autonomie, infatti, *“l’esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica un’insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto”.*

*“Più semplicemente”*, nell’economia del ragionamento del Consesso nomofilattico, *“il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l’esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali”.*

È stato sottolineato, sotto questo profilo, l’arricchimento, che può provenire da un esercizio non meramente astratto e teoretico della funzione consultiva, ai fini di complessiva garanzia contabile nell’interesse dell’ordinamento. Dall’esame dei quesiti possono emergere, infatti, profili di criticità applicativa di norme o anche gestionali, che possono utilmente refluire nelle ulteriori attività di controllo e di referto, regionale e centrale (così Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/11).

Facendo applicazione di tali coordinate ermeneutiche, nel caso di specie, il Collegio ritiene che il quesito formulato dall’Ente possa essere preso in considerazione limitatamente ai dubbi esegetici inerenti alla utilizzazione delle risorse trasferite dalla Stato per attuare misure urgenti di solidarietà alimentare, nel quadro delle politiche di contrasto alle conseguenze socioeconomiche derivanti dalla diffusione della pandemia, e, indirettamente, alla corretta ricostruzione della quota vincolata del risultato di amministrazione.

Più nel dettaglio - considerato che non è previsto un termine per l’utilizzazione delle suddette somme trasferite dallo Stato, con conseguente un obbligo di restituzione in caso di mancata utilizzazione - l’Ente si interroga in ordine alla possibilità di destinare parte residua del fondo alimentare 2020 a copertura del costo che dovrebbe sostenere per il servizio di mensa scolastica erogato nella scuola dell’infanzia e in quella primaria.

Nei termini precisati, questa Sezione ritiene che tale richiesta sia ammissibile e che sussistano, pertanto, le condizioni per esaminare nel merito il suddetto quesito.

***5. Merito.***

Nell’immediatezza dell’irruzione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 sulla scena nazionale, al fine di contrastare gli effetti negativi sul piano socioeconomico derivanti da tale fenomeno, è sorta l’esigenza di adottare, celermente, misure preordinate a tutelare i nuclei familiari più esposti a tali effetti e quelli in stato di bisogno.

***5.1. Misure urgenti di solidarietà alimentare.***

In questo contesto si inseriscono anche le disposizioni che hanno affidato ai Comuni, come livello di governo più vicino ai cittadini, il compito di attuare, anche in deroga alla normativa vigente, misure urgenti di solidarietà alimentare.

Al riguardo, giova premettere che il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha adottato, in data 29 marzo 2020, l’ordinanza n. 658 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 85 del 30 marzo 2020), recante *“Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all’emergenza relativa al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”*.

L'ordinanza n. 658 del 2020 (nel prosieguo, per brevità, Ocdpc) ha proceduto - in assenza di uno strumento legislativo *ad hoc* (e, dunque, prima dell’emanazione del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154) - ad un’anticipazione del fondo di solidarietà comunale (FSC) da destinare al sostegno dei comuni interessati dall'emergenza epidemiologica da Covid 19 per iniziative di solidarietà alimentare.

Gli aspetti salienti della disciplina contenuta nella citata ordinanza - che trova applicazione, come vedremo a breve, anche con riferimento alle misure di solidarietà alimentare introdotte successivamente con decreto-legge - sono così riassumibili:

* i comuni beneficiari sono tenuti a contabilizzare nei propri bilanci gli importi ricevuti a titolo di misure urgenti di solidarietà alimentare (art. 1, comma 1, dell'ordinanza *de qua*);
* ciascun comune è autorizzato all’acquisizione, in deroga al Codice dei contratti pubblici (di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell’elenco pubblicato, da ciascun comune, nel proprio sito istituzionale ovvero di generi alimentari e prodotti di prima necessità (art. 2, comma 4);
* per l'acquisto e per la distribuzione dei buoni spesa e dei generi alimentari, i comuni possono fare ricorso agli enti del terzo settore (art.2, comma 5);
* è demandata all'ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune l'individuazione della platea dei beneficiari e del relativo contributo, avendo riguardo ai nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e ai nuclei familiari in stato di bisogno, con priorità per quelli che non siano già assegnatari di sostegno pubblico (art.2, comma 6).

La competenza in merito all’individuazione della platea dei beneficiari ed il relativo contributo è attribuita dall’Ocdpc all’Ufficio dei Servizi Sociali di ciascun Comune, a cui spetta di identificare, nell’ambito del territorio comunale, i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall’emergenza epidemiologica e quelli in stato di bisogno, dando priorità a quelli non assegnatari di sostegno pubblico; la disposizione *de qua* contempla un criterio prioritario ma non esclude che le risorse possano essere attribuite anche a percettori di altre forme di sostegno pubblico al reddito.

Secondo il punto 3) (intitolato *“Individuazione beneficiari”*) della nota di indirizzo ANCI prot. n. 122/VSG/SD, avente come oggetto *“Misure urgenti di solidarietà alimentare* *di cui all’articolo 2 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154”*, tra le varie modalità, *“è consentito l’accesso alle misure attraverso avviso aperto e a scorrimento dei richiedenti aventi diritto fino ad esaurimento delle spettanze o delle risorse comunque disponibili”.*

L’art. 2 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154 (recante *“Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, c.d. *"Decreto ristori ter"*), al fine di consentire ai comuni l’adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’interno, un fondo di 400 milioni di euro nel 2020, da erogare a ciascun comune, entro 7 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla base degli Allegati 1 e 2 dell’ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020.

Per l'attuazione delle misure in esame, il comma 2 ha previsto l’applicazione, da parte dei Comuni, della disciplina di cui alla suddetta ordinanza n. 658 del 2020.

Sotto il profilo contabile, il comma 3 ha previsto che *“le variazioni di bilancio riguardanti l’utilizzo delle risorse trasferite dal Bilancio dello Stato connesse all’emergenza COVID-2019* [potessero] *essere deliberate dagli enti locali sino al 31 dicembre 2020 con delibera della giunta”.*

Il mentovato decreto-legge n. 154/2020 è stato, poi, abrogato, a decorrere dal 25 dicembre 2020, dall'art. 1, comma 2 della legge 18 dicembre 2020, n. 176, riguardante la *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.*

Ai sensi del medesimo art. 1, comma 2, della legge n. 176/2020, *“restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154”.*

La disciplina introdotta dall’art. 2 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, poi oggetto di abrogazione, è stata riprodotta nell’art. 19-*decies* (in vigore dal 25 dicembre 2020) del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.

Analoga misura, con riferimento all’anno 2021, è contenuta nell’art. 53 (intitolato *“Misure urgenti di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche”*) del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (recante *“Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”*), convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

Le assegnazioni di cui all’art. 53 sono destinate all’adozione di *“misure urgenti di solidarietà alimentare, nonché di sostegno* *alle famiglie che versano in stato di bisogno per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche”.*

Si tratta, pertanto, di finalità più ampie rispetto alla sola “solidarietà alimentare” attivata nel 2020 con l’Ordinanza della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 e ripresa con l’art. 19-*decies* del decreto-legge n. 137/2020, in quanto tali finalità includono, per il 2021, anche misure di sostegno alle famiglie che versano in stato di bisogno per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche.

***5.2. Il servizio mensa scolastica.***

Sotto diverso profilo, occorre precisare che il servizio mensa scolastica viene qualificato, anche dalla più recente normativa (artt. 2, 3 e 6 del d. lgs. 13 aprile 2017, n. 63; prima ancora, si veda il D.M. 31 dicembre 1983 e l’art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, tuttora vigente), come servizio pubblico a domanda individuale, in quanto tale rilevante ai fini degli equilibri di bilancio (attese le prescrizioni contenute negli artt. 112, 117, 172, 243, 243-*bis* e 251 del Tuel; cfr. Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 371 del 25/11/2019).

Dai precedenti arresti consultivi della magistratura contabile nella materia *de qua* emerge con nitore come il servizio di mensa scolastica sia pacificamente ritenuto un servizio a domanda individuale (cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 427/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 30/2018/PAR), cioè un servizio pubblico che viene erogato dall'ente non perché la sua erogazione costituisca un obbligo istituzionale, ma in quanto, avendone la possibilità economico-finanziaria, l’ente decida di assumerne la gestione fornendolo non alla collettività indifferenziata, ma ai soggetti che ne facciano richiesta.

Sulla base di tale nozione sostanziale, la legge (art. 6, comma 3, del D.L. n. 55 del 1983) ha demandato ad un apposito decreto ministeriale il compito di individuare esattamente la categoria dei servizi pubblici a domanda individuale.

Con successivo decreto del 31 dicembre 1983, il Ministro dell’interno ha individuato le categorie dei servizi pubblici a domanda individuale, includendovi, fra le altre, anche le *"mense, comprese quelle ad uso scolastico"*.

Quanto alla disciplina di tali servizi, l’art. 3 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, prevede espressamente che *"per i servizi pubblici a domanda individuale, le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato".*

Il principio è stato ribadito da ultimo dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, la quale, nell’affermare che il servizio della mensa scolastica rientra fra i *“servizi pubblici a domanda individuale, in presenza dei quali l'ente erogatore è tenuto a richiedere la contribuzione dell'utenza”* (v., art. 6 del D.L. n. 55 del 1983, nonché decreto del Ministero dell’interno 31 dicembre 1983), ha, tuttavia, evidenziato che la determinazione concreta di tale contributo è *"frutto di una scelta di ampia discrezionalità, riservata per legge all'amministrazione comunale, la quale deve esercitarla nel rispetto dei* *principi di equilibrio economico-finanziario di gestione del servizio e di pareggio di bilancio"* (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 30/2018/PAR).

Peraltro, non contrasta con tale consolidato orientamento il recente d. lgs. 13 aprile 2017, n. 63, il quale, nel dettare disposizioni volte a garantire, mediante l'offerta di servizi e prestazioni, l'effettività del diritto allo studio, individua all'art. 2 la mensa scolastica fra i servizi che *“lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente”* devono sostenere per assicurare il diritto allo studio.

L'art. 3 del mentovato decreto dispone, infatti, che i servizi connessi al diritto allo studio, previsti dall’articolo 2, siano erogati in forma gratuita ovvero con contribuzione delle famiglie a copertura dei costi e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le norme richiamate, pertanto, consentono, come del resto pacificamente ritenuto anche in passato, di distribuire la quota di copertura dei costi del servizio mensa posta a carico dei fruitori, secondo scelte rimesse alla discrezionalità del Comune, scelte che devono comunque essere effettuate nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio.

Per completezza, giova rammentare che, tra gli allegati al bilancio di previsione previsti dall’art. 172 del Tuel, figurano anche, alla lettera c), le deliberazioni con le quali sono determinati, *“per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi”.*

L’Ente, pertanto, oltre a godere di ampia discrezionalità nella scelta della quota da porre a carico dei fruitori (salva l’osservanza dei livelli minimi di copertura dei costi di gestione con proventi tariffari e contributi finalizzati contemplati dalla normativa vigente), gode parimenti di discrezionalità nella determinazione del contributo di ciascun fruitore, potendo escludere l’onere del contributo a carico di alcuni fruitori e potendo graduare l’onere della contribuzione a carico degli altri.

In quest’ultimo caso, il secondo comma dell'art. 3 D. Lgs. n. 63 del 2017 rimette agli enti locali il compito di individuare *“i criteri di accesso ai servizi e le eventuali fasce tariffarie in considerazione del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente, di seguito denominato ISEE, ferma restando la gratuità totale qualora già prevista a legislazione vigente”.*

Tale interpretazione è stata, recentemente, confermata dalla Sezione delle Autonomie, la quale, pur pronunciandosi in relazione alle modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico, che presenta caratteristiche in parte differenti, ha tuttavia affermato, in via generale, che *“in ragione del combinato disposto degli artt. 2, co. 1, lett. a), e dell'art. 3 successivo, detti servizi dovrebbero (…) essere erogati in forma gratuita oppure con contribuzione delle famiglie, previa individuazione dei criteri di differenziazione per le tariffe. Ciò in quanto servizi essenziali a garanzia del diritto allo studio, contemplato e garantito dalla Carta costituzionale”* (deliberazione n. 25/2019/QMIG).

Pertanto, spetta all’Ente, nell’ambito delle sue scelte discrezionali e nel rispetto dei vincoli economico-finanziari vigenti, determinare l’entità dei costi del servizio da coprire mediante il contributo dei fruitori e, in considerazione del fatto che tale contributo può essere “anche a carattere non generalizzato" (art. 3 del D.L. n. 786 del 1981) e dell’inerenza del servizio mensa all'effettività del diritto allo studio (artt. 2 e 3 D. Lgs. n. 63 del 2017), statuire come distribuire tale contributo fra i fruitori, potendo erogarlo ad alcuni in forma gratuita e ad altri secondo tariffe differenziate.

***5.3. Risposta al quesito formulato dall’Ente.***

Ciò premesso in termini generali, giova ribadire che il Sindaco del Comune di San Pietro al Tanagro ha chiesto a questa Sezione di esprimersi *“sulla possibilità di destinare parte del residuo fondo alimentare 2020 a copertura generalizzata ed in favore di tutti gli utenti del costo aggiuntivo che altrimenti dovrebbe sostenere l’Ente e che, in alternativa, potrebbe ribaltare alle famiglie di appartenenza degli alunni e, in aggiunta, destinare la somma residua all’esenzione del buono pasto in favore delle sole famiglie bisognose”.*

Alla luce delle osservazioni svolte nei punti precedenti, al quesito formulato dall’Ente il Collegio ritiene di dare risposta negativa: la parte residua del fondo alimentare 2020 non può essere destinata a *“copertura generalizzata ed in favore di tutti gli utenti”* del costo del servizio mensa scolastica*, “che altrimenti dovrebbe sostenere l’Ente”*.

Nella fattispecie, vengono in rilievo trasferimenti statali erogati a favore del livello di governo più vicino ai cittadini per una specifica destinazione (c.d. vincoli derivanti da trasferimenti). Si tratta, infatti, di risorse vincolate ad una specifica finalità di solidarietà alimentare nell’ambito delle misure adottate per fronteggiare gli effetti economici negativi della pandemia in corso, che non possono essere distratte da tale finalità.

Non è previsto un termine per l’utilizzazione di tali risorse da parte dei Comuni.

Nel caso in cui, entro l’esercizio finanziario, l’Ente non riesca ad impegnare la spesa correlata al trasferimento finalizzato, l’economia concorre alla determinazione del risultato di amministrazione e confluisce nella quota vincolata da destinarsi con le modalità dettate dall’art. 187 del Tuel e dai principi contabili.

Pertanto, con riferimento al quesito oggetto di esame, qualora le somme di cui si discorre non fossero state impegnate entro il 31 dicembre 2020, esse avrebbero dovuto costituire quota vincolata del risultato di amministrazione 2020.

Sotto diverso e connesso profilo, il servizio mensa scolastica, come è stato detto, pur inerendo al diritto allo studio, è sussumibile nell’alveo dei servizi a domanda individuale, in relazione ai quali sono rimesse all’autonomia dell’Ente le scelte sulla copertura, ferma restando l’esigenza di assicurare che tali scelte siano adottate in conformità al principio dell’equilibrio di bilancio.

E’ appena il caso di sottolineare che il servizio di mensa scolastica non è ascrivibile, né tantomeno assimilabile, agli interventi di solidarietà alimentare connesse all’emergenza epidemiologica, per le quali sono stati effettuati i suddetti trasferimenti erariali.

La circostanza che entrambi attengano a generi alimentari non oblitera la chiara distinzione tra servizio di mensa scolastica, inteso come servizio a domanda individuale nel senso testé precisato, e misure di solidarietà alimentare adottate, secondo le modalità di cui all’Ocdpc n. 658 del 2020, per contrastare le conseguenze economiche negative della pandemia.

La chiara distinzione non consente un travaso di risorse che si concreta in un mancato rispetto dei vincoli derivanti da trasferimento e in una sostanziale sottrazione delle risorse trasferite alla specifica finalità alla quale sono destinate.

Peraltro, la platea degli utenti del servizio a domanda individuale di cui si discorre (anche nel caso in cui si tratti di utenti che si giovano dell’erogazione gratuita) e quella dei beneficiari delle misure di sostegno alimentare può essere solo parzialmente coincidente*.*

Al riguardo, è sufficiente considerare che le misure di solidarietà alimentare non sono necessariamente dirette a nuclei familiari in cui sono presenti alunni iscritti alla scuola dell’infanzia e a quella primaria e che, nell’assegnazione di tali somme, occorre dare priorità a quelli non assegnatari di altre forme di sostegno pubblico.

Si sottolinea, inoltre, che, nel caso in cui si utilizzassero le suddette risorse per dare copertura alla quota del servizio mensa scolastica a carico dell’Ente, si avrebbe una sostanziale distrazione di tali risorse dalla specifica destinazione al sostegno alimentare alle famiglie in stato di bisogno connesso alla diffusione della pandemia. Le somme in esame finirebbero, infatti, per essere utilizzate per fronteggiare una difficoltà finanziaria dell’Ente nel garantire la quota di copertura dei costi di un servizio a domanda individuale che, allo stato, su di esso gravano.

Per i motivi esposti, al quesito formulato dall’Ente, pertanto, il Collegio ritiene di rispondere nei seguenti termini:

* le risorse derivanti dai trasferimenti statali previsti per l’anno 2020 al fine di dare attuazione a misure di solidarietà alimentare a favore dei soggetti colpiti dalle conseguenze economiche connesse all’emergenza epidemiologica non possono essere destinate alla copertura dei costi di gestione del servizio mensa scolastica, né tantomeno, *a fortiori*, della quota a carico del Comune;
* trattandosi di trasferimenti erogati a favore dell’Ente per una specifica destinazione (ossia, l’adozione di misure di sostegno alimentare di cui all’Ocdpc n. 658 del 2020 per contrastare le difficoltà economiche connesse all’emergenza epidemiologica), qualora tali somme non siano state impegnate entro il 31 dicembre 2020, esse costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione;
* l’ente è tenuto ad assicurare a regime la sostenibilità dei costi di gestione dei servizi a domanda individuale, ivi compreso il servizio di mensa scolastica, e la loro compatibilità con la tutela degli equilibri di bilancio, non potendo avvalersi di trasferimenti *una tantum* con specifico vincolo di destinazione (nel caso di specie, il sostegno alimentare), connessi all’emergenza epidemiologica in atto, per garantire l’equilibrio economico-finanziario di gestione del servizio mensa scolastica;
* spetta all’Ente, nell’ambito delle sue scelte discrezionali e nel rispetto dei vincoli economico-finanziari vigenti, determinare l’entità dei costi del servizio mensa scolastica da coprire mediante il contributo dei fruitori e i casi di erogazione gratuita, garantendo che tale scelta sia compatibile con la tutela degli equilibri economico-finanziari.

PQM

 La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

* rende il parere nei termini esposti in parte motiva;
* dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, dalla Segreteria della Sezione, all’Amministrazione interessata.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio telematica del 24 febbraio 2022.

|  |
| --- |
|  |

 L’Estensore Il Presidente

 (Emanuele Scatola) (Massimo Gagliardi)

Depositata in Segreteria il

28 febbraio 2022

Il Direttore della Segreteria

Giuseppe Imposimato