



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 56/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella Camera di consiglio del 6 ottobre 2010, composta dai Magistrati:

Dott.	Gianfranco Battelli	Presidente f.f.
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Referendario relatore

Visto l'art. 100, comma 2, 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 della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la nota n. 2568 del 2 agosto 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Torino ha chiesto un parere in merito all'attività di monitoraggio di cui all'art. 2, comma 461, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Vista l'Ordinanza n. 29/PAR/2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott.ssa Alessandra Olessina;

Udito il relatore

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Torino ha chiesto alla Sezione un parere sul seguente quesito:

“se l'attività di monitoraggio, di cui all'art. 2, comma 461, della Legge finanziaria 2008, possa essere oggetto di affidamento diretto, a prescindere dall'importo stabilito per finanziare tali attività, a favore delle associazioni dei consumatori, regolando le modalità per tale affidamento mediante apposita convenzione della Città di Torino ed in caso di esito positivo se tale affidamento si configuri come prestazione di servizi oppure come conferimento di incarico”.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta di parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare la presenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta, come elaborati dalla giurisprudenza contabile e sostanzialmente riconducibili a tre profili: la legittimazione del soggetto che effettua la richiesta; l'ambito oggettivo delle materie entro le quali può

espletarsi la funzione consultiva di questa Corte; i rapporti tra tale funzione consultiva e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro le funzioni giurisdizionali svolte da questa Corte o da altri Organi giurisdizionali.

Nel caso in esame, il Collegio ritiene sussistano tutti i requisiti di ammissibilità.

Infatti, dal punto di vista soggettivo, la richiesta proviene dall'organo rappresentativo del Comune (il Sindaco), come tale "capace" di manifestarne la volontà.

Si ritiene sussistente anche il requisito oggettivo, poichè la richiesta di parere pone questioni di carattere generale, in ordine all'interpretazione ed applicazione di disposizioni finanziarie riguardanti i servizi pubblici locali, come tali rientranti nella materia della contabilità pubblica.

Inoltre, la richiesta di parere non risulta interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio che sia in corso.

La richiesta di parere è, pertanto, *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Com'è noto, la Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), all'art. 2, comma 461, ha introdotto alcune disposizioni di rafforzamento della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e della garanzia della qualità, dell'universalità e dell'economicità delle prestazioni di servizio pubblico.

Tali previsioni riguardano, sostanzialmente:

- l'obbligo, per il soggetto gestore, di emanare una "Carta della qualità dei servizi", recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate, così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso, reclamo e ristoro dell'utenza;

- la verifica periodica, da un lato, dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi alle esigenze dell'utenza, dall'altro, del rispetto di tali parametri durante l'effettiva prestazione del servizio;
- il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, sia in sede di redazione della "Carta della qualità dei servizi", che di verifica del funzionamento del servizio;
- la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte;
- la previsione che tutte le attività suindicate siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

In particolare, la lett. d) del comma 461 testualmente prevede l'obbligatoria *"previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori"*.

Si tratta di una norma di cui non risultano, ad oggi, precedenti interpretativi giurisprudenziali, mentre le prime espressioni concrete, sul piano attuativo, si limitano a protocolli d'intesa aperti alla collaborazione delle associazioni di consumatori.

La Legge della Regione Piemonte 26 ottobre 2009, n. 24 (*"Provvedimenti per la tutela dei consumatori e degli utenti"*), emanata in attuazione dei principi di cui al D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (cosiddetto *"Codice del consumo"*) espressamente, all'art. 1, comma 2, *"riconosce alle associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori una sede istituzionale dove poter esprimere attraverso le loro rappresentanze il contributo che ad esse compete nella definizione dei contenuti delle politiche di tutela"*, istituendo la

Consulta regionale per la tutela dei consumatori e degli utenti, composta dall'Assessore regionale competente per materia e da un rappresentante per ciascuna delle associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello regionale (di cui all'art. 6 della Legge medesima). A detta Consulta viene attribuito il compito di *"indicare ai soggetti gestori dei servizi pubblici locali le associazioni dei consumatori e degli utenti incaricate degli adempimenti di cui all'articolo 2, comma 461, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, da individuarsi in base al loro maggior radicamento nell'ambito territoriale di erogazione del servizio, secondo le modalità previste dal regolamento interno di cui all'articolo 5, comma 3"*, ma non vengono specificate le modalità concrete di organizzazione ed espletamento dell'attività di monitoraggio in questione.

Pertanto, così stando il quadro normativo, istituzionale e giurisprudenziale, con specifico riferimento alla prima questione posta dalla richiesta di parere del Comune di Torino, e cioè se l'attività di monitoraggio prevista dall'art. 2, comma 461, lett. d), della Legge n. 244/2007 possa essere oggetto di affidamento diretto a favore delle associazioni dei consumatori mediante apposita convenzione, il Collegio ritiene di poter svolgere le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, si constata un preciso dato testuale: la lett. d) del comma 461 parla espressamente di *"monitoraggio svolto sotto la responsabilità dell'ente locale...con la partecipazione delle associazioni dei consumatori"*.

Pertanto, un'interpretazione della norma che giungesse a ritenere possibile l'affidamento tout court dell'attività di monitoraggio in maniera esclusiva alle associazioni dei consumatori forzerebbe, in prima battuta, la previsione testuale della norma, che invece richiama espressamente e specificamente il concetto di "partecipazione".

A tale concetto, com'è noto, corrisponde, nell'ambito amministrativo, innanzi tutto, una ben determinata modalità procedimentale, canonizzata nelle disposizioni della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha delineato anche un concetto "sostanziale" di partecipazione, laddove *"le finalità partecipative poste a fondamento della normativa primaria possano dirsi soddisfatte per via della predisposizione di un meccanismo procedurale che consenta adeguatamente ai soggetti interessati di rappresentare il proprio punto di vista e di interloquire in merito alle problematiche tecniche in rilievo"*¹.

Il concetto di partecipazione così inteso sembra maggiormente rispondente anche alla ratio complessiva delle disposizioni contenute nel comma 461 dell'art. 2 della Legge n. 244/2007, che è quella di assicurare, da un lato, che le prestazioni dei servizi soddisfino i bisogni dei cittadini direttamente ed individualmente avvertiti nella veste di consumatori (e come tali rappresentati, appunto, dalle associazioni dei consumatori), dall'altro, i bisogni generali e indivisibili (quali l'universalità dei servizi, la socialità, il rispetto dell'ambiente, delle risorse naturali ecc.) facenti capo all'intera collettività, di cui deve farsi garante l'ente locale.

In quest'ottica, la normativa introdotta dal comma 461 appare valorizzare una visione "triangolare" del controllo sul servizio pubblico, che coinvolga contemporaneamente l'ente locale, i consumatori/utenti ed il gestore. Risulta senz'altro maggiormente coerente a tale ratio una regolazione concordata tra l'ente locale e le associazioni dei consumatori di forme strutturate di partecipazione di quest'ultime all'esercizio del controllo sul servizio, anziché un affidamento esclusivo del monitoraggio in capo alle associazioni stesse.

A tale conclusione conduce anche una riflessione sulla natura dell'attività di monitoraggio del servizio pubblico.

¹ Si veda, in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2009, n. 258 e Cons. Stato, Sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6070.

Com'è noto, infatti, il contratto di servizio è un contratto ad oggetto pubblico, con il quale si possono trasferire al gestore poteri pubblici: ciò rende obbligatorio, in capo alla P.A., titolare del servizio, il monitoraggio sul servizio stesso, proprio perché è esercizio di funzione istituzionale².

Si parla, in proposito, di "servizi pubblici funzionalizzati", ossia finalizzati non solo all'erogazione di prestazioni all'utenza, ma, tramite gli obblighi del contratto di servizio, alla garanzia del soddisfacimento dell'interesse pubblico, che è appunto presidiato dalla titolarità del servizio in capo alla P.A., a cui è correlato il potere/dovere di effettuare il controllo sull'espletamento del servizio stesso.

In quest'ottica, il monitoraggio concreta una vera e propria attività istituzionale dell'ente, la cui esternalizzazione mediante affidamento ad un soggetto terzo (nel caso specifico, le associazioni dei consumatori) risulta alquanto dubbia.

Com'è noto, infatti, con riferimento all'esternalizzazione di attività/funzioni pubbliche, si usa tradizionalmente distinguere tra attività di prestazioni di servizio (*facilities*) ed attività essenziali (*core business*). Le prime possono (e vengono abitualmente) gestite da soggetti privati tramite affidamenti, concessioni ed appalti. Le seconde, invece, dato il loro contenuto autoritativo, non si prestano ad essere esternalizzate, salve espresse previsioni (di deroga) da parte del legislatore³. Deroga che, con specifico riferimento all'attività di monitoraggio del servizio pubblico, non sembra sia stata introdotta a livello legislativo, posto che la lett. d) del comma 461 fa riferimento alla "*partecipazione delle associazioni dei consumatori*", "*sotto la responsabilità dell'Ente*", e quindi non prevede testualmente la possibilità di una vera e propria esternalizzazione attraverso un affidamento alle associazioni dei consumatori⁴.

² In tal senso TAR Piemonte, 10 giugno 2010, n. 2750.

³ Ad es. le funzioni di certazione delle SOA in materia di appalti.

⁴ Si veda, in proposito, Cons. Stato, Sez. V, 27 aprile 2010, n. 2355, secondo cui "*l'autonomo potere di organizzazione di un ente pubblico non può spingersi sino all'esternalizzazione di un intero settore istituzionale*".

Pertanto, anche in quest'ottica, si deve ritenere che l'ente locale debba senz'altro favorire la partecipazione delle associazioni dei consumatori, ma senza spogliarsi dell'esercizio della funzione di monitoraggio, che concreta una sua funzione istituzionale.

Le modalità di tale partecipazione, previa individuazione delle associazioni dei consumatori nel rispetto delle disposizioni di legge statale e regionale sopra indicate, potranno essere concordate tra ente ed associazioni stesse.

Conseguentemente e conclusivamente, il Collegio ritiene che l'attività di monitoraggio, di cui all'art. 2, comma 461, della Legge finanziaria 2008, non possa essere oggetto di affidamento (diretto) alle associazioni dei consumatori, posto che la normativa in questione prevede (solo) una partecipazione di tali associazioni all'attività di controllo dell'ente sul servizio pubblico.

Le altre questioni poste dalla richiesta di parere restano assorbite.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella Camera di consiglio del 6 ottobre 2010.

Il Referendario Relatore
F.to Dott.ssa Alessandra OLESSINA

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 7 ottobre 2010
Per il Dirigente
Dott. Gregorio VALENTINI
F.to Dott. Federico SOLA