



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONAL DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di Consiglio del 22 marzo 2011

composta dai seguenti magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente;
dott. Rosario Scalia	Consigliere;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore);
dott. Maria Luisa Romano	Consigliere;
dott. Carmela Mirabella	Consigliere;
dott. Gianluca Braghò	Referendario.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17

dicembre 2004 e, da ultimo con la deliberazione n. 29 dell'11/19 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Viterbo con nota n. 46678 del 30 novembre 2010,

Vista la nota, acquisita il 2 dicembre 2010 al prot. 7005, con la quale il Sindaco del Comune di Viterbo ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n.4 del 21 marzo 2011 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 22;

Udito nella Camera di Consiglio il relatore, Consigliere Angelo Ferraro;

RITENUTO IN FATTO

Con la nota in epigrafe, che fa seguito ad analoga nota n. 346 del 16 novembre 2010, il Sindaco del Comune di Viterbo ha formulato quesito in ordine alla possibilità che un consorzio per la gestione di biblioteche di enti locali, al quale vorrebbe aderire anche l'Università degli studi della Tuscia, sia da considerare consorzio di "funzione", e come tale da sopprimere ai sensi dell'art. 2, comma 186, lett.e) della legge n. 191/2009, ovvero sia inquadrabile tra i consorzi di servizi e possa continuare l'attività "anche estendendola ad un Ente autonomo "quale l'Università degli studi della Tuscia.

In particolare, viene rappresentato che:

- il Comune di Viterbo fa parte da circa trenta anni del Consorzio per la gestione della biblioteca comunale "degli Ardenti" e provinciale "A. Anselmi" insieme all'Amministrazione provinciale di Viterbo;
- il Consorzio in questione persegue finalità volte a valorizzare, nel rispetto della vigente normativa (tra cui la legge regionale n. 42/1997), il patrimonio bibliotecario;
- allargando l'organismo consortile all'Università della Tuscia, che si accollerebbe un terzo dei costi della gestione ordinaria, si intende:
 - perseguire l'obiettivo di realizzare una struttura aperta all'utenza cittadina e universitaria, che dovrebbe assumere il ruolo di vero e proprio polo culturale per la Città' di Viterbo, l'Università e l'intera provincia, concentrando in una sede unica tutto il patrimonio librario del Consorzio e delle biblioteche di facoltà;
 - svolgere funzione di documentazione del patrimonio culturale della Tuscia e attività di coordinamento, consulenza e servizio per le biblioteche locali nell'Organizzazione bibliotecaria regionale e nel Sistema bibliotecario di Ateneo;
 - promuovere manifestazioni culturali ed editoriali di livello per la valorizzazione del patrimonio archivistico, bibliotecario e museale della Tuscia e la conoscenza delle opportunità offerte dalle facoltà universitarie;
 - svolgere ogni altra funzione compatibile con i propri fini istituzionali ed anche attività a favore di Enti e privati non aderenti al Consorzio, previa convenzione e dietro rimborso dei costi.

Condizioni di ammissibilità

La richiesta di parere in epigrafe è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Provincie e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la citata legge n. 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzione 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Al riguardo, la Sezione è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa vigente.

Relativamente al profilo soggettivo, concernente l'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere in questione, si osserva che il Sindaco, in quanto organo

istituzionale di vertice, riveste il ruolo di rappresentante legale del Comune, ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., e, come tale, è certamente legittimato ad adire questa Sezione in funzione consultiva.

Pertanto, il quesito proposto è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Quanto alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione ottenuta nel comma 8, dell'art.7 della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il

perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore quale forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del comma precedente, rese esplicite in particolare con l'attribuzioni agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Al riguardo, è stato più volte affermato della giurisprudenza contabile che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che le attribuzioni consultive sono coerenti con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Sul punto specifico, inoltre, le Sezioni Riunite della Corte, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto - 1° luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della materia della 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 tuttavia in senso dinamico, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra affermato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza

dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire con competenze di altri organi giurisdizionali.

La richiesta di parere deve, inoltre, prospettare questioni di carattere generale, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile al Comune richiedente.

Tutto ciò premesso, si ritiene che il quesito rientri nella materia della contabilità pubblica, sia in quanto attinente alla disciplina organizzativa dei consorzi contenuta in una legge finanziaria, sia in quanto potenzialmente incidente sulla spesa degli enti consorziati. Al riguardo, si richiamano anche gli indirizzi espressi recentemente dalla Sezioni Riunite in sede di controllo con funzione di coordinamento (delibera n. 54/2010/CONTR del 16 novembre 2010).

E' da ritenere, infine, che la richiesta di parere sollevi una questione di carattere generale e ad effetti diffusi per altri enti locali, interessati ad individuare la forma organizzativa più idonea per la resa dei servizi culturali e, più specificatamente, per valorizzare il patrimonio bibliotecario ed archivistico locale.

Sulla base delle suesposte considerazioni, la richiesta in questione è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quesito posto dall'Amministrazione comunale di Viterbo riguarda sostanzialmente la compatibilità di un organismo consortile deputato alla gestione delle biblioteche di alcuni enti locali con la previsione dell'art.

2, comma 186, lett. e) della legge n.191/2009, recante l'obbligo di soppressione dei consorzi di funzione.

La soluzione, pertanto, è chiaramente connessa alla qualificazione giuridica da riconoscere al particolare organismo partecipato ed al suo inserimento nel novero dei consorzi di funzione o di servizi, quale duplice forma organizzativa prevista dall'art. 31 del T.U.E.L. e legittimamente percorribile dall'ente locale secondo le norme riferibili all'azienda speciale in quanto compatibili.

La figura del consorzio amministrativo dominata dal diritto pubblico e richiamata dal citato articolo 31 risulta attualmente ammissibile solo quale strumento a finalità mutualistica, posto a disposizione del sistema delle autonomie per l'esercizio di servizi di rilevanza non economica ovvero per l'esercizio associato di pubbliche funzioni, come si desume dall'art. 35, comma 8, della legge n. 448/2001 che ha sancito l'obbligatoria trasformazione in società per azioni dei consorzi pubblici costituiti per la gestione di servizi di rilievo economico-imprenditoriale.

Delle due diverse tipologie di consorzi tra enti pubblici, quelli che erogano servizi privi di rilevanza economica (servizi sociali, educativi, culturali, alla persona ecc. ex art. 113-bis del T.U.E.L., ora abrogato) sono destinatari delle norme previste per le aziende speciali e si qualificano come consorzi-azienda.

Come noto, la legge riconosce esplicitamente all'azienda speciale il possesso della personalità giuridica di diritto pubblico ed un proprio statuto, disponendo che tale organismo strumentale dell'ente locale informi l'attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con l'obbligo del pareggio del

bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti (art.114, comma 4, del T.U.E.L.).

La seconda tipologia comprende i consorzi creati per l'esercizio di funzioni i quali (cd. consorzi-enti) sono assoggettati allo stesso regime degli enti locali, come dispone l'art.2, comma 2, del T.U.E.L. che esclude quelli che gestiscono attività di rilevanza economica e imprenditoriale (ora, come si è visto, non più ammessi dall'ordinamento) e, se previsto dallo statuto, i consorzi per la gestione dei servizi sociali.

Dalla norma sopra richiamata si è dedotto un principio di equiparazione tra i consorzi di funzione e gli enti consorziati, svolgendo i primi le funzioni a loro trasferite dai secondi ed essendo essi sostanzialmente soggetti collettivi coincidenti con l'insieme delle amministrazioni consorziate, sicché non potrebbe consentirsi un trattamento giuridico differenziato dall'ente consorziato rispetto al consorzio stesso (cfr. Cons. Stato, 13 marzo 2008, n.1085).

A differenza dell'azienda speciale, il consorzio può annoverare tra gli associati anche altri enti pubblici, diversi da quelli territoriali titolari del servizio o della funzione gestiti, purché debitamente autorizzati in conformità delle rispettive disposizioni speciali.

2. Nell'attuale contesto normativo sono da evidenziare due importanti modifiche che hanno riguardato i consorzi amministrativi.

La prima risale alla legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007 e successive modificazioni ed integrazioni), laddove è stato previsto, nell'ottica di razionalizzare i costi delle strutture pubbliche, il vincolo per ogni amministrazione comunale di aderire ad un'unica forma associativa,

finalizzata alla gestione del medesimo servizio, tra quelle individuate dagli articoli 31, 32 e 33 del T.U.E.L., fatte salve le disposizioni legislative in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di rimozione dei rifiuti solidi urbani.

L'altra novità ha riguardato proprio "i consorzi di funzione" che, non toccati dalla normativa del 2007, sono destinatari della disposizione soppressiva recata dall'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009, come modificata ed integrata dal d. lgs. 25 gennaio 2010, n. 2, coordinato con la legge di conversione 26 marzo 2010, n. 42.

Le norme modificate prevedono appunto la soppressione di tutti i consorzi di funzione tra enti locali, compresi quelli costituiti ai sensi del Codice dell'ambiente ed esclusi solo i bacini imbriferi montani (B.I.M.) disciplinati dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e disponendo l'assunzione in capo agli enti locali interessati delle posizioni giuridiche attive e passive inerenti a tali rapporti.

Come evidenziato da questa Sezione nel parere n. 15 del 14 febbraio 2011, "la riduzione degli enti intermedi fra il comune e la comunità di amministrati trova la sua ragione d'essere sia nella prospettata diminuzione dei trasferimenti erariali sotto forma di contributo ordinario di funzionamento erogato in favore dell'ente locale, sia nell'arretramento dell'azione della pubblica amministrazione in vista di una razionalizzazione dei costi degli apparati".

La riduzione delle risorse finisce con l'incidere sull'assetto organizzativo prevedendo, fra l'altro, la soppressione di organismi partecipati di tipo consortile per l'esercizio di funzioni proprie dell'ente territoriale.

Poiché la legge non prevede - implicitamente salvaguardandone la sussistenza - la soppressione dei consorzi di servizi, l'indagine sulla qualificazione giuridica del particolare organismo associativo deve tener conto, da un lato, della distinzione tra funzione amministrativa e servizio pubblico e, dall'altro, dell'attività in concreto resa.

Con riferimento al primo aspetto, qualora l'attività dell'ente consortile si espliciti mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione, la natura dell'attività svolta costituisce una funzione, estrinsecandosi nella cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento di uno scopo tipizzato dalla legge.

Le funzioni amministrative sono, dunque, caratterizzate dalla circostanza che l'ente dispone in materia di poteri di tipo autoritativo, al quale corrispondono nei destinatari posizioni di mera soggezione o al più di interesse legittimo, e dall'adozione di una certa struttura procedimentale diretta a far emergere l'interesse pubblico perseguito (cfr. Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 15 del 14 febbraio 2011; Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 101/2010/SRCPIE/PAR del 17 dicembre 2010).

Qualora, viceversa, l'azione dell'amministrazione si traduca nella mera erogazione in forma associata di un servizio alla collettività (come, ad esempio, del servizio di biblioteca, nell'ambito dell'organizzazione delle attività culturali sul territorio previste dalla legge regionale n. 42 del 24 novembre 1997), si rientra nella fattispecie del consorzio di servizi, non destinatario della normativa di soppressione.

Così, sono da annoverare fra i consorzi di servizi, gli organismi consortili che gestiscono i servizi pubblici locali a rilevanza economica ovvero privi di tale rilevanza e i servizi strumentali a più enti territoriali, quali ad esempio la raccolta dei rifiuti solidi urbani, il servizio idrico integrato (sul punto cfr. Corte Cost., sent. n. 325 del 3 novembre 2010), il servizio di depurazione delle acque reflue, quello di trasporto urbano, i servizi manutentivi di parchi e giardini o di immobili comunali (cfr. del n.15 del 14 febbraio 2011).

Come già precisato, l'istituto del consorzio fra enti locali non è più ammesso per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali, a seguito dell'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 31 del T.U.E.L. (riproduttivo dell'art. 25, comma 7-bis della legge n. 142/2990 che prevedeva anche i consorzi gerenti attività a rilevanza economica) e per effetto delle disposizioni limitative recate dall'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificata dall'art. 15 del d.l. n. 135/2009.

3. Sempre in tema di qualificazione giuridica di un organismo associativo per la gestione interlocale di biblioteche, il decreto ministeriale n. 139 del 23 marzo 1997, attuativo del Codice dei beni culturali, interviene ad identificare e tipizzare i servizi accessori che possano essere attivati per la migliore funzione e valorizzazione del bene culturale (tra cui, le biblioteche) e che, "qualora risulti finanziariamente conveniente", possono essere affidati in concessione proprio a consorzi costituiti a tal fine.

Sull'argomento, si registra una recente presa di posizione da parte della Cassazione Civile (Sezioni riunite, 27 maggio 2009, n. 12252) la quale, nell'interpretare sia la natura di tali servizi sia la loro relazione con l'attività

principale di gestione del bene culturale, ha affermato che i servizi aggiuntivi costituiscono una modalità ed un completamento della fruizione del bene culturale e che l'amministrazione, cui il bene stesso appartiene, ammettendo il pubblico alla sua fruizione, eroga agli utenti un servizio.

In conclusione, la Sezione esprime l'avviso che un organismo consortile per la gestione delle biblioteche comunali e provinciali sia da considerare a pieno titolo consorzio di servizi e, in quanto tale, non destinatario degli interventi legislativi di soppressione.

Ovviamente, il mantenimento di una stabile organizzazione consortile deve corrispondere ai canoni di buon andamento della pubblica amministrazione e di economicità dell'azione amministrativa e, nell'ambito delle attività e funzioni espletate o da espletare, non può essere strumentale all'erogazione di servizi pubblici, principali o aggiuntivi, a rilevanza economica, ostandovi, come detto, la disciplina introdotta dall'art. 23/bis della legge n. 133/2008.

Si ritiene, altresì che legittimamente, purché debitamente autorizzata secondo le norme di settore, l'Università statale degli studi della Tuscia (istituita con legge 3 aprile 1979, n.122), in quanto istituzione pubblica a carattere indipendente e pluralistico, come recita lo statuto emanato ai sensi della legge n. 168/1989, possa entrare a far parte del Consorzio in questione, per estendere l'utenza ordinaria delle biblioteche pubbliche a quella universitaria e valorizzare il patrimonio archivistico, bibliotecario e museale della Tuscia, perseguendo economie di scala nell'implementazione dell'offerta culturale.

In ogni caso, l'Organismo consortile fra enti locali esistente potrebbe perseguire le stesse finalità attraverso convenzioni o accordi specifici con l'Ateneo, stipulati nell'ambito della capacità negoziale di diritto privato riconosciuta alle pubbliche amministrazioni quale ulteriore modalità giuridica di perseguimento dell'interesse pubblico.

P.Q.M.

nelle considerazioni su esposte è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

Il Relatore

f.to (Cons. Angelo Ferraro)

Il Presidente

f.to (Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 07 aprile 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto
f.to (dott.ssa Chiara Samarelli)