

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 21 novembre 2011

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 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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 deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 22 settembre 2011 con la quale il Presidente della Provincia di Monza e

della Brianza ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza, con nota in data 22 settembre 2011, dopo aver richiamato la distinzione elaborata dalla stessa giurisprudenza della Corte dei conti relativa alla distinzione fra consorzi di funzione e consorzi di servizi, ha formulato alla Sezione un quesito inerente la classificazione dei consorzi oggetto di partecipazione provinciale che *"gestiscano la loro attività attraverso un appalto di servizi che ne totalizza nei fatti l'intera mission, ad essi non residuando altre modalità gestorie a rilievo esterno"*.

Sostanzialmente, il richiedente, partendo dalla situazione di un consorzio che ha quale scopo *"[il c.d. "oggetto sociale"] di provvedere alla raccolta, al trasporto ed allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quelli industriali e similari, secondo tempi e modalità da stabilirsi dall'Assemblea Consortile, svolgendo attività di informazione e di sensibilizzazione delle popolazioni interessate, e garantendo l'attuazione del scopo consortile mediante appalto di servizi"*, domanda alla Sezione se i consorzi che non abbiano una loro autonoma organizzazione e che, di fatto, operino quali stazioni appaltanti di particolari servizi siano riconducibili al modello dei consorzi di funzione che in base alle previsioni della legge debbono essere soppressi o siano da ricondurre ai consorzi di servizi che possono essere mantenuti dagli enti consorziati.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame 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 Province 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 legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza, si osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere all'esame della Sezione rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso della Provincia, il Presidente o, nel caso di atti di normazione, il Presidente del Consiglio provinciale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione 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 (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa è ammissibile trattandosi di richiesta che verte sull'interpretazione di norme dettate specificamente per il contenimento della spesa pubblica e che incidono sulla formazione e gestione del bilancio degli Enti locali.

Il quesito posto dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza

Il quesito posto alla Sezione riguarda un particolare aspetto della distinzione fra

consorzi di funzioni e di servizi e trae origine dalla previsione legislativa secondo la quale i consorzi di funzione devono essere soppressi (art. 2, co. 186, lett. e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, così come modificato dal D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, conv. dalla l. 26 marzo 2010, n. 42).

Sostanzialmente, il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza domanda se i consorzi che non svolgano autonomamente il compito per il quale sono stati costituiti ma che *"gestiscano la loro attività attraverso un appalto di servizi che ne totalizza nei fatti l'intera mission, ad essi non residuando altre modalità gestorie a rilievo esterno"* possano rientrare nei consorzi di funzione o siano da ritenere consorzi di servizi. A specificazione del quesito, pone il caso del consorzio che abbia ad oggetto *"di provvedere alla raccolta, al trasporto ed allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quelli industriali e similari, secondo tempi e modalità da stabilirsi dall'Assemblea Consortile"* domandando alla Sezione in quale delle due categorie possa essere classificato.

La magistratura contabile si è occupata in numerose occasioni degli elementi di distinzione fra i consorzi di funzione e quelli di servizi, fornendo elementi di specificazione, utili per delineare un'univoca interpretazione della previsione contenuta nella citata lett. e), del co. 186, dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2010.

Partendo dalla duplicità dello schema consortile, espressamente prevista dall'art. 31 del T.U.E.L. quale forma organizzativa egualmente percorribile dall'Ente locale, la magistratura contabile è univoca nel ritenere che *"a prescindere dal nomen juris utilizzato, l'indagine sulla qualificazione giuridica dell'organismo partecipato quale consorzio di funzioni o consorzio di servizi deve focalizzarsi sul tipo di attività concretamente svolta e sulla diversità dell'agire della P.A. locale"* (Corte conti, sez. contr. Lazio, 14 febbraio 2011, n. 15).

Se l'attività del consorzio si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione si ritiene che la natura dell'attività posta in essere costituisca una funzione, ovvero la cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento di uno scopo tipizzato dalla legge. Se, al contrario, l'azione della pubblica amministrazione consiste nell'erogare un servizio alla collettività, *"in attuazione di precetti costituzionali afferenti a diritti soggettivi assoluti, quali il diritto alla salute o all'assistenza domiciliare per gli anziani o per i diversamente abili, si è al cospetto di un consorzio di servizi"* (Corte conti, sez. contr. 14 febbraio 2011, n. 15. In termini analoghi: Sez. contr. Piemonte, 25 febbraio 2010, n. 28; 15 aprile 2011, n. 47).

E' stato specificato, altresì, che la natura del servizio non muta se una frazione

non preponderante dell'attività sia gestita secondo atti amministrativi funzionali alla resa del servizio, rientrando nella normale organizzazione di un consorzio di servizi la costituzione di un'unità organizzativa di tipo amministrativo con finalità servente l'ottimale resa del servizio pubblico medesimo.

Partendo da questa premessa è stata ravvisata la natura di consorzi di funzioni in quelle forme organizzative che prevedono la gestione associata dei servizi anagrafici, dei sistemi informativi automatizzati, delle funzioni di polizia locale ed amministrativa, della riscossione di tributi e imposte locali, mentre si è ritenuto che rientrino fra i consorzi di servizi, gli organismi consortili che gestiscono i servizi pubblici locali a rilevanza economica, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e i servizi strumentali a più enti territoriali, quali ad esempio la raccolta dei rifiuti solidi urbani, il servizio idrico integrato, il servizio di depurazione delle acque reflue, il servizio di trasporto, i servizi manutentivi di parchi e giardini o di immobili comunali (Corte conti, sez. contr. 14 febbraio 2011, n. 15).

La concreta individuazione delle due tipologie di consorzio dovrà essere compiuta compiendo una ricognizione delle norme settoriali, nonché valorizzando le previsioni contenute nell'atto fondamentale con cui è stato costituito l'organismo partecipato, ovvero lo statuto consortile. (Sez. contr. Lombardia, 30 dicembre 2010, n. 1082).

Richiamando le conclusioni riferite sopra in relazione al quesito posto dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza, è evidente che il consorzio che abbia quale compito di provvedere alla *"raccolta, al trasporto ed allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di quelli industriali e similari"* rientra fra i consorzi di servizi.

La circostanza che il consorzio non abbia una struttura autonoma ma svolga prevalentemente la sua attività in qualità di stazione appaltante non influenza la natura del consorzio che continuerà a rientrare nella categoria di quelli di funzioni o di servizi in base ai compiti affidati dagli Enti costitutori, secondo quanto precisato sopra. Ferma restando l'impossibilità di prevedere la costituzione di un consorzio che abbia quale oggetto esclusivo di appaltare a terzi la gestione del servizio per l'effettuazione del quale è stato costituito.

Se questa circostanza non incide sulla individuazione della natura del consorzio, impone, comunque, agli Enti costitutori di effettuare una specifica valutazione in ordine all'opportunità di mantenere la struttura consortile o di individuare altre modalità di effettuazione del servizio che rispondano ai canoni dell'economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
28 novembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)