



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 101/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 17 dicembre 2010, composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott. Walter BERRUTI	Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Referendario

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

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

Vista la L. 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 L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente a oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9 del 3 luglio 2009 avente a oggetto le modifiche degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Galliate n. 18625 del 14 settembre 2010, protocollata in arrivo il giorno stesso, recante un quesito in materia di soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali disposta dall'art. 2 comma 186 L. n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010);

Vista l'Ordinanza n. 35/2010, 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. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Galliate, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 L. n. 131/2003, con cui espone quanto segue.

Premesso che il Comune ha costituito con altri enti un consorzio per la gestione dei servizi socio-assistenziali ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. n. 267/2000, dell'art. 13 comma 4 L.r. n. 62/1995 e dell'art. 9 comma 1 L.r. n. 1/2004 e che la legge finanziaria per il 2010 (L. 23 dicembre 2009 n. 191) ha disposto che i comuni devono adottare misure di soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali (art. 2, comma 186 come modificato dal D.L. n. 2/2010 conv. in L. n. 42/2010) a decorrere dal 2011, si chiede:

- a) se il consorzio in essere, istituito per la gestione dei servizi socio-assistenziali, rientri tra quelli "di funzioni" per cui il legislatore ha previsto lo scioglimento;
- b) da quando decorra l'obbligo di soppressione poiché i comuni consorziati hanno scadenze elettorali diverse;

- c) se, nel caso di scioglimento del consorzio, il Comune possa continuare la gestione associata dei servizi mediante unione di comuni ex art. 32 T.U.E.L.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, poiché la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco).

La richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco, dunque, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, ne' può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali. Inoltre, come di recente messo in luce dalle Sezioni riunite in sede di controllo (Del. 17 novembre 2010 n. 54), tale funzione consultiva può svolgersi nei confronti di quei quesiti che siano connessi ai modi di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Pertanto, questa Sezione, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, ritiene di poter pronunciarsi sull'istituto di carattere generale

oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia che, riguardando l'applicazione di norme sul contenimento della spesa pubblica incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, può considerarsi attinente alla contabilità pubblica.

3. Nel merito. L'art. 31 del TUEL prevede la costituzione di consorzi fra enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni, secondo le norme previste per le aziende speciali.

La legge sulle autonomie locali del 1990 (L. 8 giugno 1990 n. 142) già contemplava la costituzione di consorzi fra enti locali, ma solo per la gestione in forma associata di uno o più servizi (art. 25). Qualora consentito dalla legge e per l'esercizio di determinate funzioni, potevano essere costituiti consorzi obbligatori.

Come osservato in dottrina, la legge n. 142 aveva concepito il consorzio come un ente di carattere imprenditoriale per la gestione di servizi, prevedendone la costituzione secondo le norme dettate per le aziende speciali.

Con D.L. 28 agosto 1995 n. 361, conv. in L. 27 ottobre 1995 n. 437 (art. 5, recante "Interventi concernenti gli enti locali"), la disciplina dei consorzi tra enti locali contenuta nella L. n. 142 veniva sensibilmente modificata: in particolare, per quanto qui interessa, erano ampliati l'ambito oggettivo e soggettivo dei consorzi. Quanto al primo, si prevedeva che il consorzio potesse essere costituito, non solo per la gestione associata di uno o più servizi, ma anche per l'esercizio di funzioni; riguardo al profilo soggettivo, era consentita, se autorizzata, la partecipazione ai detti consorzi di altri enti pubblici, non necessariamente locali (come le università, le camere di commercio, le aziende speciali ecc.). Inoltre, all'art. 25 della L. n. 142 veniva aggiunto il comma 7 bis, nel quale si distinguevano i consorzi gerenti attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale, i consorzi creati per la gestione dei servizi sociali e gli altri consorzi. Tanto era finalizzato all'individuazione del regime giuridico applicabile: ai primi, quanto a finanza,

contabilità e regime fiscale, la disciplina delle aziende speciali, ai secondi e ai terzi quella degli enti locali. I secondi – i consorzi per i servizi sociali – peraltro, potevano volontariamente assoggettarsi, mediante previsione statutaria, alle norme sulle aziende speciali.

Era così superata, *ope legis*, la questione, prima assai dibattuta, dell'ammissibilità di un consorzio finalizzato a gestire servizi non aventi rilevanza economica o imprenditoriale, come, ad esempio, i servizi sociali. Infatti, il rinvio, contenuto nella norma istitutiva dei consorzi, alle norme previste per le aziende speciali aveva comportato, in via interpretativa, l'attribuzione ai consorzi medesimi delle stesse caratteristiche sostanziali delle aziende speciali, quali la rilevanza economica e imprenditoriale del servizio reso. E' evidente come tale impostazione non fosse compatibile con l'esercizio di servizi, come quelli sociali – e, in particolare, quelli che la legge demanda obbligatoriamente all'ente investendolo delle relative funzioni - che difficilmente possono essere gestiti con criteri aziendali e, quindi, con l'obbligo di pareggio di bilancio attraverso l'equilibrio di costi e ricavi (obbligo sancito dall'art. 23, comma 4 L. n. 142/1990 e poi trasfuso nell'art. 114, comma 4 TUEL).

L'impianto da ultimo descritto è sostanzialmente rimasto, come accennato, nel TUEL (art. 31 D. Lgs. n. 267/2000 cit., che ha recepito l'art. 25 della L. n. 142).

La L. 28 dicembre 2001 n. 448 (Finanziaria per il 2002) ha ulteriormente inciso sulla materia abrogando l'ultimo comma dell'art. 31 TUEL (riproduttivo del sopra citato comma 7 bis dell'art. 25 L. n. 142/1990), che contemplava il modello del consorzio per l'esercizio di attività di rilevanza economica ed imprenditoriale, disponendo semplicemente che ai consorzi che gestiscono attività di cui all'art. 113 bis TUEL (ovvero servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) si applicano le norme previste per le aziende speciali (art. 35, recante "Norme in materia di servizi pubblici locali").

Corrispondentemente, per tali servizi, il detto art. 113 bis menziona genericamente le "aziende speciali anche consortili". Di conseguenza, l'istituto del consorzio fra enti locali non è più disponibile per l'esercizio di attività di rilevanza economica e imprenditoriale.

L'art. 2, comma 2 TUEL, va ancora evidenziato, prevede, in linea generale, che le norme sugli enti locali previste dallo stesso TUEL si applicano altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale (ormai, come visto, espunti dall'ordinamento) e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.

Da tale norma, in particolare, si è dedotto un principio di equiparazione tra i consorzi di funzioni e gli enti consorziati, svolgendo i primi le funzioni a loro trasferite dai secondi ed essendo essi sostanzialmente soggetti collettivi coincidenti con l'insieme degli enti pubblici consorziati, sicché non potrebbe consentirsi un trattamento giuridico differente dell'ente consorziato rispetto al consorzio stesso (cfr. Consiglio di Stato 13 marzo 2008 n. 1085).

Disposizioni limitative della facoltà, riconosciuta agli enti locali, di associarsi in consorzio sono state dettate dall'art. 2, comma 28 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 per finalità di semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e di riorganizzazione dei servizi, delle funzioni e delle strutture sovra comunali – sempre in un'ottica di riduzione dei costi degli apparati pubblici - consentendosi ad ogni amministrazione comunale l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 TUEL.

Una nuova restrizione proviene dalla L. 23 dicembre 2009 n. 191 (Finanziaria per il 2010), che, con l'art. 2, comma 186, al fine di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, ha imposto ai comuni, tra l'altro, la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali (con l'eccezione dei bacini imbriferi montani).

E' su questa norma che si appunta la richiesta di parere, avendo il Comune costituito, con altri cinque enti, un consorzio per la gestione di servizi socio - assistenziali ai sensi del citato art. 31 D.Lgs. n. 267/2000 e delle L.r. n. 62/1995 (art. 13, comma 4) e n. 1/2004 (art. 9, comma 1).

Entrambe le citate normative regionali fanno rispettivamente riferimento alla gestione associata dell'attività socio-assistenziale e alla gestione associata degli interventi e dei servizi sociali di competenza dei comuni.

La Sezione Campania di questa Corte, con par. n. 118 del 29 luglio 2010, citato dal richiedente - dopo aver rilevato che l'art. 6 della L. n. 328/2000, recante "Assetto istituzionale ed organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" dichiara i comuni titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, prevedendo che essi concorrono alla programmazione regionale e che dette funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini - ha ritenuto che un consorzio di comuni aventi ad oggetto le menzionate finalità socio-assistenziali vada considerato un consorzio di funzioni e sia, quindi, meritevole di soppressione.

In effetti, già il D.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione della L. n. 59/1997) conferisce alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia dei "servizi sociali" (salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato e all'INPS) e, nell'ambito delle funzioni conferite, attribuisce ai comuni i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché, anche con il concorso delle province, di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali (art. 131).

L'art. 18 TUEL, più in generale, stabilisce che al comune spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla

comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico.

Il citato art. 6 L. 8 novembre 2000 n. 328, recante la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, elenca le funzioni dei comuni in tale sistema.

Le funzioni fondamentali dei comuni sono state poi elencate, peraltro in via provvisoria e a scopo di determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali, dalla L. 5 maggio 2009 n. 42 (recante delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), come segue: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di polizia locale; di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; relativi al campo della viabilità e dei trasporti; riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; infine, per ciò che maggiormente qui interessa, del settore sociale.

Non v'è dunque dubbio che nel settore dell'assistenza sociale il comune sia titolare *ex lege* di attribuzioni e delle relative funzioni amministrative.

Il che vale a significare che i conseguenti relativi servizi, così come enunciati dal legislatore, debbano essere obbligatoriamente resi alla collettività.

Il che ancora implica che l'ente disponga in materia di poteri di tipo pubblicistico e, quindi, di poteri autoritativi. Come evidenziato da un'attenta dottrina, la funzione amministrativa sarebbe inoltre caratterizzata dall'adozione necessaria di una certa struttura procedimentale, diretta a far emergere l'interesse pubblico perseguito.

Tali caratteri, dunque - obbligatorietà dell'attività, ricorrenza di poteri autoritativi in materia, rilevanza non economica - valgono essenzialmente a contraddistinguere le funzioni amministrative di cui sono titolari i comuni nel settore sociale.

Il citato art. 2, comma 186 della L. n. 191/2009 ha disposto la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ovvero dei consorzi costituiti, ai sensi del ridetto art. 31 TUEL, per l'esercizio associato di funzioni.

Tale norma s'inserisce in un articolato che vede la riduzione del contributo ordinario spettante agli enti locali (art. 2, comma 183) e contiene una serie di misure volte a ridurre i costi dell'apparato pubblico locale (ad. es., la riduzione del venti per cento del numero dei consiglieri comunali e provinciali, la fissazione di un numero massimo di assessori comunali e provinciali, la soppressione dei circondari provinciali, la soppressione della figura del difensore civico comunale, ecc.).

I consorzi di funzioni sono stati evidentemente inclusi fra le strutture ritenute produttive di costi per l'ente e meritevoli di soppressione in quanto, a differenza dei consorzi per la gestione di servizi, ancorché privi di rilevanza economica, non sono soggetti al regime delle aziende speciali e, quindi, al già richiamato obbligo di pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi (cfr. art. 114, comma 4 TUEL sulle aziende speciali). Ciò si spiega, come sopra accennato, dall'aver tali consorzi a oggetto attività che devono necessariamente essere svolte in favore dei cittadini in stato di bisogno.

Un consorzio per la gestione dei servizi socio assistenziali dei comuni, laddove comporti l'esercizio di funzioni come sopra precisato e, quindi, l'applicazione delle norme sugli enti locali previste dal TUEL – con esclusione, pertanto di quelle sulle aziende speciali, in virtù del combinato disposto dell'art. 2 comma 2 e dell'art. 31 comma 8 TUEL – non potrà che rientrare nell'ambito di applicazione della norma in discorso e, di conseguenza, essere destinato a soppressione.

Il che non esclude, peraltro, che, qualora il consorzio gestisca, negli spazi consentiti dalla legge, servizi, sì di carattere sociale, ma eccedenti quelli essenziali che, per loro funzione, i comuni devono necessariamente erogare,

secondo quanto sopra precisato, la gestione possa avvenire in forma di servizio pubblico locale privo di rilevanza economica ex art. 113 bis TUEL. In tale ipotesi il consorzio sarà da considerarsi consorzio di servizi (come tale soggetto, ex art. 31, comma 8 TUEL, al regime delle aziende speciali) e, pertanto, non rientrante nell'ambito delle misure soppressive sopra citate.

A tali indicazioni il Comune richiedente dovrà quindi attenersi nel valutare la natura del consorzio di cui fa parte e nell'assumere le conseguenti decisioni di sua competenza.

Quanto alla decorrenza degli effetti della norma in parola, l'art. 1, comma 2 del D.L. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. nella L. 26 marzo 2010 n. 42, stabilisce che *"le disposizioni di cui ai commi 184 e 186, lettere b), c) ed e), dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal presente articolo, si applicano a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo"*.

La norma riguarda una pluralità di disposizioni, eterogenee fra loro: il comma 184 concerne la riduzione dei consiglieri comunali e provinciali, il comma 186 lettera b) la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale, il comma 186 lettera c) la possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, il comma 186 lettera e), infine, è la norma che sopprime i consorzi di funzioni di cui trattasi.

Quest'ultima, giusta quella successiva sopra riportata, si applica dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del rinnovo medesimo. Il termine enti, che appare volutamente generico, riferendosi a più fattispecie diverse fra loro, in quella, che qui interessa, di cui alla lettera e) del comma 186 non può che indicare, secondo un'interpretazione logico-sistematica, i singoli consorzi oggetto della prescrizione. Pertanto essa si applicherà, e

produrrà i propri effetti, a decorrere dal primo rinnovo – a partire dal 2011 e per tutti gli anni a seguire - del consiglio di amministrazione del consorzio interessato.

Va aggiunto che, sempre con finalità di riduzione della spesa pubblica, l'art. 14, comma 28 D.L. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122 ha da ultimo stabilito che *"le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (...)".*

Deve, conseguentemente, ritenersi consentito, anche se non obbligatorio, l'esercizio associato di funzioni mediante convenzione o unione, da parte dei comuni, che, come il richiedente, abbiano popolazione superiore a 5000 abitanti, rimanendo all'ente di valutare, alla luce dei noti canoni di efficacia, efficienza, economicità e nel rispetto delle norme limitative sopra richiamate, l'opportunità di ogni decisione in merito.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa 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 17 dicembre 2010.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 30 dicembre 2010

Per il Dirigente

(Dott. Gregorio VALENTINI)

F.to Dott. Federico SOLA