



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 47/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 13 aprile 2011 composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario

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, 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;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e 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 deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Tollegno, n. 1299, pervenuta in data 8 marzo 2011, recante un quesito in materia di soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali disposta dall'art. 2, comma 186, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010);

Vista l'Ordinanza n. 7/PAR/2011 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

### **FATTO**

Il Comune di Tollegno dichiara di avere affidato insieme ad altri 43 Comuni della Provincia di Biella la gestione dei servizi socio-assistenziali al Consorzio I.R.I.S.

Premesso che la gestione di detti servizi mediante consorzi rappresenta un esempio di buona amministrazione sotto il profilo dei costi, e che la costituzione dei medesimi è prevista come obbligatoria dalla legge regionale 23 maggio 2008, n. 12, il Comune istante, con la richiesta indicata in epigrafe, chiede se, in ragione di quanto precisato da questa Sezione con delibera n. 101 del 2010, il Consorzio in parola possa essere considerato "consorzio di servizi", come tale non soggetto all'obbligo di soppressione previsto dall'art. 2, comma 186, della legge n. 191 del 2009, per i "consorzi di funzioni".

Con la stessa richiesta di parere, con riguardo alle previsioni di cui all'art. 5 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, ovvero in ordine al divieto di corresponsione di indennità o emolumenti "agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche", il Comune (tenuto anche conto

che ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in legge 26 marzo 2010, n. 42, l'obbligo di soppressione dei consorzi di funzioni si applica 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), chiede se sia corretto ritenere detta disciplina non applicabile al presidente ed ai componenti dei consigli di amministrazione di consorzi di servizi non soggetti a soppressione, e comunque non ai consigli di amministrazione alla cui scadenza seguirà la soppressione.

## **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel 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 atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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 contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

### 1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non rappresenta tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la

disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Inoltre 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 in esame proviene dal Comune di Tollegno, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

La richiesta di parere in esame è stata sottoscritta dall'Organo rappresentativo di un Comune, tuttavia ha ad oggetto un quesito che non riguarda direttamente il Comune istante, bensì il Consorzio di cui fa parte.

Secondo un orientamento consolidato, i Consorzi, al pari delle Unioni dei Comuni, non hanno legittimazione a richiedere pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003, non rientrando nell'elencazione tassativa di Enti ivi riportata (cfr. per le Unioni dei Comuni, delibb. nn. 4, 10, 16 e 34/2008 di questa Sezione; per i Consorzi, Sez. Reg. Contr. Campania delib. n.17/2009/PAR e delib. n. 78/2010 e n. 93/2010 di questa Sezione).

Si sono dunque dichiarate inammissibili le richieste di parere aventi ad oggetto questioni riguardanti direttamente l'organizzazione e le spese dei consorzi (in tal senso la Sezione si è già espressa, proprio con riguardo all'applicazione delle previsioni introdotte dall'art. 5, comma 7, della legge n. 122 del 2010, sopra richiamate). Rispetto a tali casi, infatti, il difetto di legittimazione dei comuni facenti parte dei consorzi a richiedere pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003, per il tramite dei rispettivi sindaci, si palesa infatti sotto due profili, non solo per la mancata previsione dei consorzi nell'elencazione tassativa di enti ivi prevista, ma anche per la mancata provenienza delle medesime richieste da parte dell'organo

rappresentativo dell'ente interessato, ovvero il consorzio, soggetto giuridico distinto rispetto agli enti che ne fanno parte.

Si sono invece ritenuti ammissibili le richieste di parere che attengono alle diverse modalità cui gli enti, anche in forma associata con altri, debbono o possono fare ricorso per l'esercizio delle proprie funzioni o per la gestione dei servizi, secondo criteri di efficienza ed economicità. Trattasi, infatti, di quesiti che attengono prioritariamente alle scelte organizzative e finanziarie di ciascun ente.

Per le suddette ragioni, la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, limitatamente al primo dei quesiti sopra illustrati (in tal senso già del. 101/2010 e 28/2011).

## 2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, 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".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro

riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Rilevano senz'altro, al riguardo, anche le previsioni di cui all'art. 2, comma 186, della legge n. 191 del 2009 che, proprio ai fini del contenimento della spesa pubblica ed a fini di coordinamento della finanza pubblica prevedono la soppressione e dunque il divieto di nuova costituzione di "consorzi di funzioni".

Infine, come precisato da consolidata giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione. La Sezione è dunque chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni.

Pertanto, con riguardo al quesito posto con la richiesta di parere in esame, il Collegio evidenzia come la possibilità di considerare o meno il Consorzio I.R.I.S. quale "consorzio di servizi", dunque non soggetto all'obbligo di soppressione previsto dall'art. 2, comma 186, della legge n. 191 del 2009, debba discendere da valutazioni rientranti nelle prerogative esclusive dei competenti organi decisionali. Tuttavia, il collegio ritiene di poter fornire indicazioni di principio, rispetto alla disciplina richiamata, volte a coadiuvare questi ultimi nell'individuazione, in concreto, dei relativi presupposti applicativi.

Nei limiti precisati, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

### 3) Merito:

L'art. 2, comma 186, lettera e, della legge 23 dicembre 2009 n. 191 (Finanziaria per il 2010), come modificata dall'art. 1, comma 1-quater, lett. e), del D.L. 25 gennaio

2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42), ai fini di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, ha imposto ai comuni la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali, con l'eccezione dei bacini imbriferi montani costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con l'assunzione, da parte dei comuni, delle funzioni già esercitate dai soppressi consorzi e delle relative risorse e con la successione dei comuni ai consorzi medesimi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.

In ogni caso restano esclusi dall'applicazione della disciplina in parola, fino alla data di entrata in vigore di ciascuna legge regionale di riordino e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, i consorzi di funzioni costituiti per la gestione degli enti parco istituiti con legge regionale (cfr. l'art. 2, comma 44, del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2011, n. 10).

Quanto alla decorrenza di tali disposizioni, alla luce delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.L. 25 gennaio 2010 n. 2, convertito nella legge 26 marzo 2010, n. 42, si è precisato che le stesse producono effetto "a decorrere dal primo rinnovo – a partire dal 2011 e per tutti gli anni a seguire - del consiglio di amministrazione del consorzio interessato" (cfr. del. n. 101/2010 di questa Sezione).

Questo intervento normativo, teso a circoscrivere gli enti intermedi fra il comune e le comunità amministrate, risponde all'esigenza di limitare l'azione della pubblica amministrazione e consentire una razionalizzazione dei costi degli apparati, in coerenza con la riduzione del contributo ordinario spettante agli enti locali, prospettata nello stesso provvedimento (art. 2, comma 183).

Sulla corretta interpretazione delle richiamate previsioni, questa Sezione si è già espressa con due pareri (del. 101/2010 e del. 28/2011, già richiamate, cui si rinvia

per una analitica ricostruzione della disciplina succedutesi nel tempo in materia), le cui conclusioni vengono di seguito sintetizzate.

Il citato art. 2, comma 186, della legge n. 191 del 2009, nel disporre la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ovvero dei consorzi costituiti, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), per l'esercizio associato di funzioni, ha implicitamente salvaguardato la sussistenza dei consorzi di servizi.

A questi ultimi, in virtù della previsione di cui al comma 8 del citato art. 31 del TUEL, si applicano le norme previste per le aziende speciali, incluso l'obbligo di pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi (cfr. art. 114, comma 4 TUEL sulle aziende speciali). Lo stesso non vale per i consorzi di funzioni, svolgendo questi ultimi attività da svolgersi necessariamente in favore dei cittadini e per i quali, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del TUEL, si applicano altresì, salvo diverse disposizioni, le norme sugli enti locali previste dallo stesso TUEL. I consorzi di funzioni, infatti, sono equiparati agli enti locali, svolgendo le funzioni loro trasferite da questi ultimi e rappresentando, nella sostanza, soggetti collettivi coincidenti con l'insieme degli enti pubblici consorziati (cfr. Consiglio di Stato 13 marzo 2008 n. 1085). Proprio in questa differenza disciplinare, e dunque nella conseguente maggiore propensione dei consorzi di funzioni a produrre, per gli enti locali, costi di struttura suscettibili di contenimento, si è ravvisata la ragione della loro inclusione fra gli organismi da sopprimere.

Si è dunque precisato che laddove vengano esercitate "funzioni" e non trovino applicazione le norme sulle aziende speciali, bensì quelle sugli enti locali previste dal TUEL (in virtù del combinato disposto dell'art. 2, comma 2, e dell'art. 31 comma 8 TUEL), deve applicarsi la disciplina in discorso e, di conseguenza, i consorzi sono da ritenersi destinati alla soppressione.

Con particolare riguardo alle gestione associata dell'attività socio-assistenziale e degli interventi e dei servizi sociali di competenza dei comuni - alla luce delle funzioni

comunali previste dalla legge 8 novembre 2000 n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), delle funzioni già conferite ai comuni nella materia dei "servizi sociali" dal 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), nonché delle funzioni fondamentali dei comuni, anche nel settore sociale, come da ultimo 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) – questa Sezione ha chiarito che nel settore dell'assistenza sociale il comune sia titolare *ex lege* di attribuzioni e delle relative funzioni amministrative (in tal senso già Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 118/2010).

Ciò sta a significare che i conseguenti relativi servizi, così come enunciati dal legislatore, devono essere obbligatoriamente resi alla collettività.

Il che si associa anche all'esercizio, da parte dell'ente, di poteri di tipo pubblicistico e, quindi, autoritativi. Come evidenziato da un'attenta dottrina, la funzione amministrativa sarebbe inoltre caratterizzata dalla necessaria adozione di una certa struttura procedimentale, diretta a far emergere l'interesse pubblico perseguito.

Pertanto, l'attività posta in essere dall'ente consortile costituisce una funzione quando si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione orientato per legge alla cura degli interessi pubblici e a fronte del quale sussistono situazioni giuridiche di mera soggezione o d'interesse legittimo. Laddove invece l'attività del consorzio realizzi la mera erogazione di un servizio alla collettività, in attuazione di precetti costituzionali afferenti a diritti soggettivi assoluti, si tratterà per lo più di consorzi di servizi.

In tal senso, da ultimo si è espressa anche altra Sezione che ha precisato come l'indagine sulla qualificazione giuridica dell'organismo partecipato quale consorzio di funzioni o consorzio di servizi, prescindendo dal *nomen juris* utilizzato, debba focalizzarsi sul tipo di attività concretamente svolta e sulla diversità dell'agire della P.A. locale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, del. 15/2011).

Da quanto sin qui chiarito discende che valgono essenzialmente a contraddistinguere le funzioni amministrative di cui sono titolari i comuni nel settore socio assistenziale, i seguenti fattori: obbligatorietà dell'attività, ricorrenza di poteri autoritativi in materia, rilevanza non economica.

La presenza di tali caratteri implica, dunque, per quanto sopra precisato, che, venendo esercitate "funzioni", non trovino applicazione le norme sulle aziende speciali, bensì quelle sugli enti locali previste dal TUEL (in virtù del combinato disposto dell'art. 2 comma 2 e dell'art. 31 comma 8 TUEL), e conseguentemente si debba adempiere all'obbligo di soppressione previsto dalla legge per i consorzi di funzioni.

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

Tanto chiarito, il collegio ritiene utile fare alcune ulteriori precisazioni.

Il mantenimento, così come la nuova costituzione di un consorzio di servizi, negli spazi consentiti dalla disciplina esaminata, deve in ogni caso essere valutata alla luce dei criteri di sana gestione finanziaria e deve sempre rispondere a criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Pertanto, alla luce di detti principi, i servizi potranno essere resi attraverso una stabile organizzazione consortile solo ove ciò non implichi un aumento complessivo dei costi, e comunque i consorzi di servizi non potranno essere occasione per eludere i vincoli posti dalle manovre di finanza pubblica ai singoli enti locali, quali quelli in materia di assunzione del personale.

Infine, si evidenzia che, sempre con finalità di riduzione della spesa pubblica, l'art. 14, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, 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 (...)" . Conseguentemente, per le funzioni non gestibili in forma di consorzio, l'esercizio associato di funzioni mediante convenzione o unione, da parte dei comuni, se obbligatorio per gli enti demograficamente minori, dovrà comunque essere valutato dagli altri enti, alla luce dei richiamati canoni di efficacia, efficienza, economicità.

**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 13 aprile 2011.

Il Primo Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente  
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il 15 aprile 2011  
Il Direttore  
F.to Dott. Federico SOLA