



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 51/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella Camera di consiglio del 28 aprile 2011, composta dai Magistrati:

Dott.	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott.	Walter BERRUTI	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, 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 d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente a oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalle deliberazioni della medesima Sezione del 17 febbraio 2006 n. 5 e del 4 giugno 2009, n. 9;

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

Vista la nota n. 9135 del 10 febbraio 2011, con la quale il Sindaco del Comune di Cuneo ha chiesto un parere in materia di consorzi;

Vista l'Ordinanza n. 9/2011, 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 Cuneo, 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, richiamato il parere n. 101 del 30 dicembre 2010 reso in materia da questa Sezione, si chiede:

a) se *"è possibile individuare, tra il consorzio di funzioni ed il consorzio di servizi, un tertium genus e cioè il consorzio misto"*;

b) se *"alternativamente, è possibile far rientrare il consorzio in uno dei due generi in base alla prevalenza (economica?) del tipo di prestazioni erogate, tanto in forma diretta che appaltata"*.

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.

Nel caso di specie la richiesta non ha ad oggetto questioni riguardanti direttamente l'organizzazione e le spese del consorzio (in questo caso sarebbe soggettivamente inammissibile), ma attiene in generale alle diverse modalità a cui gli enti, anche in forma consorziata con altri,

possono fare ricorso per l'esercizio delle proprie funzioni o per l'erogazione dei servizi, secondo criteri di efficienza e di economicità (cfr. sul punto questa Sezione parere n. 47/2011).

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, essa 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 potersi pronunciare 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.

Con i pareri n. 101 del 30 dicembre 2010 e n. 28 del 25 febbraio 2011, noti al richiedente, cui si è aggiunto il parere n. 47 del 15 aprile 2011, questa Sezione si è pronunciata in merito all'ambito di applicazione dell'art. 2, comma 186 della L. 23 dicembre 2009 n. 191 (Finanziaria per il 2010), che, 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.

In quella sede la Sezione ha evidenziato che la L. n. 142/1990 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, mentre solo con il D.L. 28 agosto 1995 n. 361, conv. in L. 27 ottobre 1995 n. 437 (cfr. l'art. 5, recante "Interventi concernenti gli enti locali"), se ne ampliava l'ambito di attività sino a ricompredervi l'esercizio di funzioni.

Successivamente, la L. 28 dicembre 2001 n. 448 (art. 35) ha eliminato la possibilità di ricorrere all'istituto del consorzio per l'esercizio di attività di rilevanza economica e imprenditoriale, prevedendo 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. Infatti, per tali servizi, il detto art. 113 bis menziona genericamente le "aziende speciali anche consortili".

L'art. 2, comma 2 TUEL 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, cfr. altresì l'art. 23 bis D.L. 112/1998 conv. in L. n. 133/2008, come modificato dalla L. n. 166/2009) 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).

Tornando alla norma in esame, la sua *ratio* va ravvisata, come per quelle disposizioni limitative della facoltà degli enti locali di associarsi (cfr. ad es. l'art. 2, comma 28 della L. 24 dicembre 2007 n. 244), nella semplificazione della varietà e diversità delle forme associative comunali e delle strutture sovra comunali e, quindi, nella riduzione dei costi degli apparati pubblici.

Tale norma s'inserisce, infatti, 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, all'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 sottolineato nei citati pareri, dall'aver tali consorzi a oggetto attività che devono necessariamente essere svolte in favore dei cittadini in stato di bisogno.

Per contro, il consorzio che gestisca un servizio pubblico locale, anche privo di rilevanza economica ex art. 113 bis TUEL, sarà soggetto, ex art. 31, comma 8 TUEL, al regime delle aziende speciali. Tale regime e la conseguente gestione di tipo aziendalistico ne escludono l'antieconomicità e, quindi, l'esigenza di soppressione.

Va ricordato, infatti, che la soppressione dei consorzi di funzioni presenta carattere finanziario-contabile, inserendosi, come già osservato, in un articolato che vede la riduzione del contributo ordinario spettante agli enti locali e contiene una serie di misure volte a ridurre i costi dell'apparato pubblico locale.

La qualificazione in concreto del consorzio, al fine dell'applicazione della norma in questione, dovrà tenere conto dei parametri evidenziati nelle sopra citate pronunce, a prescindere dal *nomen juris* utilizzato (cfr. Sezione Lazio 14 febbraio 2011 n. 15), conseguendone l'applicazione di un regime giuridico e di un modello gestionale differenti.

Alla luce del riferito quadro normativo, non risultano più ammessi (al di fuori delle eccezioni di legge) consorzi che esercitino funzioni, non importa se esclusivamente o unitamente a servizi.

Non è, quindi, rilevante, ai detti fini contabilistici, individuare un *tertium genus* di consorzi, ne' stabilire una prevalenza tra ciò che costituisce funzione ovvero servizio.

Il mantenimento, così come la nuova costituzione di un consorzio di servizi, 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. In particolare, esso non deve implicare un aumento complessivo dei costi ed essere occasione per eludere i vincoli posti dalle manovre di finanza pubblica ai singoli enti locali, quali quelli in materia di assunzione del personale (cfr. questa Sezione, par. n. 47/2011 cit.).

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

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

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

Così deliberato in Torino, nella Camera di consiglio del 28 aprile 2011.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il 29/04/2011

Il Direttore

F.to Dott. Federico SOLA