

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Parere n.135 /2013

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente f.f.	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	relatore

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 21 marzo 2013

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 4531 del 26 febbraio 2013 con la quale il sindaco del comune di Montesarchio (Bn) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 6/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Carla Serbassi;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Montesarchio chiede a questa Corte un parere in ordine alla possibilità di costituire un consorzio di servizi per la gestione associata dei servizi sociali previsti nei piani di zona *ex lege* 328/2000 (assistenza domiciliare, strutture residenziali e semiresidenziali, ecc.), in sostituzione della forma associativa attualmente esistente (convenzione ex art. 30 del d. leg. 267/2000).

Più in particolare, il comune, rappresentando che esso è ente capofila dell'ambito B3, costituito da n. 14 comuni, e programmando, per il tramite della struttura tecnica (Ufficio di piano) prevista dalla disciplina di settore (l. 328/2000 e l. r. 11/2007), i servizi interventi di cui ai piani sociali di zona, chiede se il consorzio, avente ad oggetto l'attività di cui sopra è cenno, possa considerarsi consorzio di servizi secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 186 lett. e) della l. 23 dicembre 2009, n. 191, come modificata dal d. l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito dalla l. 26 marzo 2010, n. 42, e se la costituzione del consorzio sia compatibile con le ultime disposizioni contenute nel d. l. 6 luglio 2012 n. 95, art. 19, convertito dalla l. 135/2012.

DIRITTO

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

A questo proposito questa Sezione richiama l'orientamento sin qui seguito da tutte le altre Sezioni regionali di controllo, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

Per quanto riguarda l'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, va precisato che la richiesta di parere deve attenersi alla materia della contabilità pubblica (da intendersi come la disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la gestione delle spese, l'indebitamento e la rendicontazione). Essa, inoltre, deve avere i caratteri della generalità e astrattezza ed essere volta alla interpretazione della

normativa. Debbono, altresì, rimanere estranee alla funzione consultiva, demandata alla Corte, le richieste funzionali all'adozione di specifici atti gestionali ovvero rivolte alla scelta di condotte processuali, onde evitare interferenze sulle decisioni o sulle iniziative di competenza di altre istituzioni.

Nei limiti suddetti, non è dubbio che, nel caso di specie, si rientri nella nozione di contabilità pubblica, venendo in discussione questioni in materia che riguarda l'applicazione di norme sul contenimento della spesa pubblica incidenti sulla formazione e gestione del bilancio.

Nel merito, la Sezione osserva quanto segue.

Appare utile premettere un sintetico *excursus* dell'ordinamento dei consorzi per la parte che interessa in questa sede.

La l. 8 giugno 1990 n. 142 (ordinamento delle autonomie locali) faceva riferimento, nell'articolo 25, alla gestione associata, da parte di comuni e province, *"di uno o più servizi"*, considerando solo i servizi. La prima interpretazione in sede dottrinale e giurisprudenziale (Consiglio di Stato in sede consultiva, 6 dicembre 1990, n. 1730/90) restrinse la finalità del consorzio a quella di ente strumentale per la gestione dei servizi pubblici di tipo imprenditoriale con esclusione, quindi, della possibilità di creazione di consorzi di funzioni, da intendersi come quelli che gestiscono servizi sociali in forma non imprenditoriale e funzioni meramente amministrative.

Il d. l. 28 agosto 1995 n. 361, convertito dalla l. 27 ottobre 1995, n. 437, opera una precisazione fondamentale prevedendo espressamente come oggetto della gestione associata non solo i servizi, ma anche *"l'esercizio di funzioni"* e tale disposizione viene ribadita dall'articolo 31 del d. leg. 18 agosto 2000, n. 267.

Considerato che il capo II della citata legge 328/2000, intitolata *"Assetto istituzionale e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi"* indica, all'articolo 6, le funzioni dei comuni prevedendo che *".....i comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale.....Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini"*, non può esservi altra interpretazione (circa la riconduzione delle attività suddette alle funzioni e non ai servizi) se non quella chiaramente espressa dalla legge, che induce inequivocabilmente a ricomprenderle tra le funzioni e non tra i servizi degli enti pubblici.

Considerato, infine, che l'articolo 2, comma 186, della l. 191/2009 (finanziaria per il 2010), prescrive che i comuni, in relazione alla riduzione del contributo ordinario di cui al comma 183, adottino varie misure restrittive tra cui la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, può concludersi, a parere della Sezione, per l'obbligo di soppressione di consorzi quali quelli di cui si discute (cfr., in tal senso, i pareri della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Campania - parere n. 118/2010 - e Sezione Piemonte – par. 28/2011), e questo pur in vigore del comma *1bis* del d. l. n. 95/2012 che, riferendosi ai *"servizi socio assistenziali"*, non riguarda le funzioni, per l'esercizio delle quali resta in vita l'obbligo di soppressione dei consorzi di funzioni previsto dall'articolo 2, comma 186 della l. n. 191/2009.

Tutto quanto sopra è stato espresso in relazione al quesito posto dal comune circa la eventualità di considerare le attività di cui alla l. 328/2000 quali attività servizi, e la qualificazione come consorzio di servizi di un eventuale consorzio costituito al fine dell'esercizio di tale attività, eventualità sulla quale la Sezione esprime parere negativo, configurandosi, a suo avviso, l'esercizio in forma associata tramite un apposito consorzio, quale consorzio di funzioni e non di servizi.

Occorre però considerare che la questione posta dal comune di Montesarchio riguarda la costituzione di un nuovo consorzio, ad oggi inesistente, e questa è questione diversa da quella riguardante la eventuale soppressione di un consorzio già esistente.

Su tale fattispecie è recentemente intervenuto il decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012 (c.d. *spending review*).

In particolare, l'articolo 9, comma 6, ha introdotto il divieto, per gli enti locali, di "istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione".

L'amplessima latitudine operativa della disposizione, nel quadro dell'opzione legislativa favorevole alla reinternalizzazione dei servizi, non può che comprendere anche i consorzi ed in genere tutti gli organismi strumentali creati dall'ente locale (salvo, per le società, il riferimento contenuto nel comma 7).

Quanto alle funzioni fondamentali, esse comprendono, in generale, "*l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale*" e nello specifico la "*progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini*", di cui all'art. 14, comma 27, d.l. n. 78/2010 come modificato dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012 (cfr. parere Sez. Controllo Corte conti Lombardia n. 403/2012).

Nella fattispecie in esame (istituzione di un consorzio cui affidare la gestione di funzioni socio assistenziali di cui alla l. 328/2000), pertanto, opera l'espresso divieto normativo.

Riguardo, infine, alla tendenza del legislatore a rafforzare il ruolo delle unioni e convenzioni tra comuni al fine dell'esercizio associato di funzioni e servizi, a discapito di altre forme associative, si riporta quanto contenuto, sullo stesso argomento, in un recente parere emesso da questa Sezione regionale con delibera n. **24** del 28 febbraio 2013, che così recita: "*.....Al riguardo, rilevano le norme dettate dal D.L. 06 luglio 2012, n. 95, convertito in L. 07 agosto 2012, n. 135 rubricato "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario". In particolare, l'art. 9 comma 1 del decreto citato, intestato alla "Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi" al comma 1 dispone che "Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di*

entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione."..... Tali disposizioni devono necessariamente essere coordinate con l'art. 14, comma 27, d.l. n. 78/2010 come modificato dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012 che alla lett. g), dispone: "Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: (...) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione".

La normativa su richiamata, nell'ambito di misure di razionalizzazione della spesa pubblica nel concorso di tutti gli enti territoriali, evidenzia l'intenzione del legislatore di ridurre i costi di "enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica" che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost. o funzioni amministrative ex art. 118, Cost spettanti ai comuni e province. Dal provvedimento sono escluse le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio - assistenziali, educativi e culturali.

.....Ora, giusto il richiamo all'art. 19 del decreto citato, la normativa deve essere letta nel suo complesso e quindi all'intero comma 1 dell'art. 19 del D.L. 95/2012.

In tal senso è previsto che le funzioni fondamentali - ad esclusione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e dei compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale -devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia (art. 14, c. 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. b).

La medesima funzione fondamentale può essere esercitata da una sola forma associativa e non può essere svolta singolarmente dal Comune (art. 14, c. 29, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 che non è stato modificato dalla norma in esame).

I comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine fissato con legge regionale che, previa concertazione con i comuni medesimi, ne individuerà anche la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica (art. 14, c. 30, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sostituito dall'art. 19, c. 1, lett. d).

In sintesi, tutte le funzioni fondamentali così definite, ad eccezione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e dei compiti in materia di servizi anagrafici devono essere gestite obbligatoriamente in forma associata. Le forme giuridiche individuate sono l'unione di comuni e la convenzione. Il legislatore ha previsto delle innovazioni pur senza stravolgerne la disciplina; in particolare per quanto riguarda le unioni di comuni, l'art. 19, c. 3, D.L. n. 95/2012 riscrive il contenuto dell'art. 32 Tuel, individuando nel dettaglio quali sono gli organi dell'unione e le modalità di costituzione.

Dall'analisi della disciplina si evidenzia come si intenda rafforzare il ruolo dell'unione quale soggetto prioritariamente finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Tuttavia, resta la possibilità di optare per la forma più "leggera" della convenzione e non strutturata come l'unione; il che dipenderà soprattutto dal grado di sviluppo delle politiche intercomunali e dei rapporti antecedenti" .

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 21 marzo 2013

IL RELATORE

f.to Ref. Carla Serbassi

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Cons. Silvano Di Salvo

Depositato in Segreteria in data 21 marzo 2013

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi