



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n.11 /2016

Composta dai seguenti magistrati:

| | | |
|--------------------|-------------------------|----------|
| Presidente | Dr. Ciro Valentino | |
| Consigliere | Dr. Tommaso Viciglione | |
| Primo Referendario | D.ssa Innocenza Zaffina | Relatore |
| Primo Referendario | D.ssa Rossella Bocci | |
| Primo Referendario | Dr. Francesco Sucameli | |
| Primo Referendario | D.ssa Carla Serbassi | |

ha adottato la seguente deliberazione nelle camere di consiglio del 29 gennaio 2016 e 10 febbraio 2016

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 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista 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 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 dalla 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 deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto il decreto presidenziale n. 4 del 23 maggio 2013 in ordine alle modalità di attribuzione delle richieste di parere ai magistrati istruttori;

Vista la nota prot. n. 1495 del 10 dicembre 2015, a firma del Sindaco del Comune di Cairano (AV), acquisita al protocollo n. 6221 di questa Sezione in pari data;

Vista la nota del 10 dicembre 2015, con la quale è stata assegnata, d'ordine del Presidente, la richiesta di parere al relatore;

Viste le ordinanze presidenziali n. 7/2016 e n. 9/2016, con le quali la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, d.ssa Innocenza Zaffina

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Cairano (abitanti n. 341 al 31 dicembre 2014) ha formulato il seguente quesito: *"In occasione della revisione dello statuto di un Consorzio - istituito ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000, per la gestione associata dei servizi sociali, di cui alla legge n. 328/2000, nonché per la gestione delle funzioni previste dal D.L. 95/12, articolo 19 lettera g) convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 - per l'adeguamento alle sopraggiunte norme nazionali e regionali (L.R. 11/2007 - L.135/12), si chiede se nel dimensionamento del nuovo consiglio di amministrazione vada applicato, per analogia con le società partecipate degli enti locali e degli enti strumentali, la norma dell'art. 4, commi 4 e 5 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012 che prevede il numero di componenti dei consigli di amministrazione compreso tra 3 e un massimo di 5".*

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 (...)".* In proposito, la Sezione richiama l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, 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, il quale è legale rappresentante della città metropolitana ed è,

pertanto, legittimato ad esprimere la volontà del medesimo ente. Sempre in relazione all'ammissibilità sul piano soggettivo, del quesito sopra prospettato, va evidenziato che *"la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito la mera funzione di "nuncius" che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4 del 20 febbraio 2014). Nel caso di specie, il quesito posto dall'ente riguarderebbe un consorzio tra enti locali che è interessato dalla revisione dello Statuto. Di tale consorzio presumibilmente l'ente ha fatto parte in passato (come emerge dalla risposta dal revisore fornita al questionario sul rendiconto 2013, mentre nel questionario al rendiconto 2014, il revisore ha dichiarato che l'ente non fa parte di consorzi o di unioni di comuni). Pertanto, l'interesse dell'ente istante alla questione prospettata atterrebbe, secondo quanto evincibile in via presuntiva, ad un consorzio di cui l'ente intenderebbe fare parte o alla cui costituzione ha partecipato o sta partecipando.

Quanto al requisito dell'ammissibilità oggettiva, si deve tenere conto dell'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, secondo cui la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli. Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (cit. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010).

Inoltre, *“l’ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza costituire un’interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un’intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG). La funzione di cui al cit. art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può, altresì, tradursi nella valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi che sia oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo, né attenere a questioni anche potenzialmente oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. Va, inoltre, evitata l’interferenza con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Alla luce dei predetti principi, ritiene il Collegio che la richiesta di parere presenti, in via teorica, i requisiti richiesti in quanto rientrante nell’ambito dei *“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 (...)”* (cit. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010).

È tuttavia da escludersi qualsiasi valutazione circa la specifica vicenda amministrativo-gestionale prospettata dall’ente e relativa, nel caso di specie, alla modifica dello Statuto di un consorzio: va, infatti, evitato qualsiasi coinvolgimento della Sezione regionale di controllo nell’attività dell’ente, consistente, come richiesto nel caso di specie, nella valutazione *“ex ante”* della legittimità dei contenuti di un atto statutario. In tale contesto, è evidente che lo scopo della richiesta di parere non è quello di ottenere chiarimenti sulle *“normative”* e sui *“relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore”* (cit. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010). Risulta, invece, palese l’intento di chiedere una valutazione di legittimità sulla soluzione interpretativa prospettata, per la quale gli aspetti prettamente contabili sono, evidentemente, recessivi.

Va escluso, pertanto, qualsivoglia ausilio consultivo, anche in relazione alle conseguenze che dalle scelte gestionali potrebbero derivare in termini di responsabilità amministrativo contabile, atteso che la funzione consultiva *“non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell’ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi”* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013).

Pertanto, esclusivamente in relazione alla disamina dei principi generali desumibili dalla normativa in materia di contenimento della spesa pubblica con specifico riferimento ai consorzi

tra enti locali, possono svolgersi le seguenti considerazioni.

Il quesito dell'ente istante, sebbene apparentemente concentrato sul dimensionamento del consiglio di amministrazione di un consorzio, solleva plurime questioni, in quanto dà per presupposte circostanze di fatto e di diritto, non note allo stato degli atti a questa Sezione.

Va, infatti, evidenziato, che, come accennato dall'ente istante, la materia dell'esercizio associato di funzioni fondamentali da parte degli enti locali è stata oggetto di numerosi interventi, sia da parte del legislatore nazionale, sia da parte del legislatore regionale.

In particolare, l'art. 19 del d.l. 95/2012 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, prevede, tra l'altro, che: *"All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 27 è sostituito dal seguente: "27. 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: (...) **g) 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;** (...)*

b) il comma 28 è sostituito dal seguente: "28. I 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, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.";

(...) d) il comma 30 è sostituito dal seguente: "30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa.";

(...) 31-bis. Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime

si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni. 31-ter. I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:

a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;

b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28.

31-quater. In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131".

Le sopra richiamate norme prevedono che per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali i comuni costituiscano tra di loro "unioni" o si avvalgano di apposite "convenzioni". Per i comuni di più ridotta dimensione demografica l'esercizio associato di tutte le funzioni fondamentali mediante unioni o convenzioni, tra cui rientra anche la "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", diventa un obbligo (cit. art. 19 del d.l. 95/2012 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

Le norme sopra richiamate non menzionano la forma del "consorzio" di cui all'art. 31 del TUEL tra le possibilità di gestione associata delle funzioni fondamentali.

Ciò pone un primo ordine di problemi: se sia o meno ancora consentito l'esercizio associato delle funzioni fondamentali e, in particolare, l'esercizio associato delle funzioni relative ai servizi sociali mediante la costituzione di un consorzio di funzioni. A tale questione ha dato risposta in passato questa Sezione regionale con parere n. 118/2010 di cui si riportano di seguito i passaggi più salienti: "Appare utile premettere un sintetico excursus dell'ordinamento sui consorzi sulla parte che interessa in questa sede.

L'art. 156 del T.U. n. 383 del 1934 prevedeva che "i Comuni e la Provincia possono riunirsi in Consorzio per provvedere a determinati servizi e opere di comune interesse". L'interpretazione e la prassi hanno inteso nel senso più ampio questa norma per cui si è ritenuto che il consorzio potesse avere come finalità non soltanto servizi pubblici, ma anche funzioni.

Nel nuovo ordinamento rappresentato dall'art. 25 della legge 8 giugno 1990 n. 142 (ordinamento delle autonomie locali), si fa riferimento a gestione associata, da parte dei comuni e della provincia di "uno o più servizi" con richiamo solo ai "servizi". La prima interpretazione in sede dottrinale e giurisprudenziale (Consiglio di Stato in sede consultiva Ad. Gen. 6 dicembre 1990 n. 1730/90) restrinse la finalità del Consorzio ad ente strumentale per

la gestione dei servizi pubblici di tipo imprenditoriale, con esclusione, quindi, della possibilità di creazione di consorzi di funzioni, da intendere come quelli che gestiscono servizi sociali in forma non imprenditoriale e funzioni meramente amministrative.

Il legislatore del 1995 (legge 27 ottobre 1995 n. 437 di conversione del d.l. 28 agosto 1995, n. 361) opera una precisazione fondamentale prevedendo espressamente come oggetto della gestione associata non solo i servizi, ma anche "l'esercizio di funzioni". La disposizione viene ribadita dal D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 31.

Ciò posto, venendo specificamente alla prima parte dei quesiti posti con la richiesta di parere, in essa viene fatto riferimento alla gestione dei servizi sociali, di cui alla legge n. 328/2000, attraverso Consorzi di Comuni.

Nel Capo II della citata legge n. 328/2000 avente come titolo "Assetto istituzionale ed organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi" con l'art. 6 vengono indicate le funzioni dei comuni. Il primo comma di tale articolo prevede: "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". Vengono attribuite ai comuni una serie di attività avente sempre finalità di carattere sociale.

Conseguentemente un consorzio di comuni aventi ad oggetto le menzionate finalità non può non essere considerato un consorzio di funzioni. L'art. 2 comma 186 della legge n. 191/2009 (finanziaria per il 2010), prescrive che i Comuni, in relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, adottino varie misure tra cui la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

La modifica della disposizione, de qua, operata dal D.L 25 gennaio 2010, n. 2 convertito con modificazioni dalla legge 26 marzo 2010 n. 2, ha fatto salvi solo i bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959.

In conclusione, il legislatore al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica ha dato prescrizioni chiare agli enti locali sul punto della soppressione dei consorzi di funzioni tra tali enti; di conseguenza non vi può essere altra interpretazione che quella che scaturisce dalla lettera e dalle finalità della disposizione di cui al citato art. 2, comma 186". Nel medesimo senso si è espressa la Sezione regionale di controllo per il Piemonte con deliberazione n. 101 del 2010, laddove ha precisato che "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". Per cui, "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".

Successivamente, questa Sezione regionale di controllo, con un parere reso con deliberazione n. 135 del 21 marzo 2013, ribadiva la necessità che ci si avvalga dell'unione o della convenzione per l'esercizio delle funzioni fondamentali secondo quanto già evidenziato con precedente deliberazione n. 24 del 28 febbraio 2013.

Rispetto a questi ultimi pareri va peraltro evidenziato che talune norme statali sopravvenute in materia (articolo 9, commi da 1 a 7, del decreto-legge 6 luglio n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) sono state abrogate (articolo 1, comma 562, lettera a), della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014). **Nei predetti pareri, la Sezione evidenziava: "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.**

(...) 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: "(...) 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"

Nel quadro normativo sopra richiamato, si sono inserite le più recenti disposizioni normative che l'ente sembra conoscere, avendole richiamate, sebbene sinteticamente. Ci si riferisce, in particolare, alla **legge della Regione Campania n. 11 del 2007, come modificata dalla legge regionale n. 15 del 6 luglio 2012**. Quest'ultima, nel modificare la legge regionale n. 11 del 2007, prevede tra l'altro che: "art. 1 (...) eee) **Dopo l'articolo 59 è inserito il seguente: "Art. 59 bis (Disposizioni transitorie)**

(...) 3. In attuazione di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 186, lettera e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Finanziaria 2010), i consorzi di funzioni costituiti ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 267/2000 per la gestione dei servizi sociali legge 328/2000, sono soppressi."

Appare, in proposito, opportuno richiamare nuovamente la norma di cui all'art. 2, comma 186, lettera e) della l. n. 191/2009: "186. Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure:

"e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto".

Va, peraltro, evidenziato che la norma statale sopra richiamata, nel suo testo originario poi modificato dal decreto legge n. 2 del 2010, era stata oggetto di un ricorso in via diretta alla Corte costituzionale da parte della Regione Campania. Tale ricorso è stato però dichiarato inammissibile con le seguenti argomentazioni: "A conclusioni analoghe deve pervenirsi per quanto riguarda l'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009. Ed infatti, anche

in ordine a tale disposizione deve essere dichiarata l'inammissibilità della relativa questione di costituzionalità, promossa dalle Regioni Toscana e Campania, per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione. È pur vero che la sopravvenienza normativa costituita dalla novellazione introdotta dal decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 42 del 2010, si è limitata ad escludere dalla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali i bacini imbriferi montani, ma nella ricognizione del ius novorum, che ha interessato la disposizione impugnata, non può omettersi di considerare l'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

La sopra citata disposizione stabilisce che «le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3», della 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, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia». Il citato articolo prosegue disponendo che «tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti».

È evidente, quindi, che la sopravvenuta previsione dell'esercizio obbligatorio da parte dei comuni, in forma associata, di importanti funzioni e l'espresso riferimento alle comunità montane contenuto nel citato art. 14, comma 28, privano di effettività ed attualità la doglianza delle Regioni ricorrenti, con la conseguenza che deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione di costituzionalità sollevata con i ricorsi introduttivi del presente giudizio" (Corte costituzionale, sentenza n. 326 del 3 novembre 2010).

Vanno, in proposito, richiamate le doglianze dei ricorrenti e, in particolare, della Regione Campania che aveva impugnato l'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009, il quale disponeva la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali (da individuare nei comuni, in ragione dei destinatari della disposizione) e conteneva una puntuale disciplina degli effetti della disposta soppressione, deducendo, nel complesso, la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione. In particolare, la Regione Campania prospettava la violazione della potestà legislativa regionale nella materia degli uffici regionali e degli enti locali, nonché dell'autonomia costituzionalmente garantita di questi ultimi. La disposizione, ad avviso della ricorrente, sarebbe stata altresì irragionevole nella sua applicazione indifferenziata rispetto alle esigenze del territorio e sarebbe stata, quindi, illegittima, in quanto non era prevista alcuna partecipazione della Regione e degli enti locali alle relative scelte.

Evidentemente, sulla decisione della Consulta, in relazione alle doglianze della Regione ricorrente, ha influito il mutamento del contesto normativo statale, per come illustrato dalla stessa Corte costituzionale. In particolare, la sopravvenuta normativa statale ha in parte demandato al legislatore regionale la disciplina dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei comuni ("d) il comma 30 è sostituito dal seguente: "30. La regione,

nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa."). **In tale contesto, va ora letta la disposizione della legge regionale 6 luglio 2012 n. 15 che, nel modificare la legge regionale n. 11 del 2007, prevede espressamente la soppressione dei consorzi di funzioni costituiti ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 267/2000 per la gestione dei servizi sociali legge 328/2000, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 186, lettera e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Finanziaria 2010).**

In altri termini, il legislatore regionale, condividendo la previsione statale relativa alla soppressione dei consorzi di funzioni, vi ha espressamente ricompreso i consorzi di funzioni costituiti ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 267/2000 per la gestione dei servizi sociali legge 328/2000.

Quanto alla residuale possibilità per l'ente locale istante di costituire o di far parte di un consorzio tra enti locali per l'erogazione di servizi pubblici privi di rilevanza economica, va nuovamente ribadito il "favor" del legislatore statale nei confronti delle unioni di comuni e delle convenzioni, considerato che *"la riduzione degli enti intermedi fra il comune e la comunità di amministrati trova la sua ragion d'essere sia nella prospettata diminuzione dei trasferimenti erariali sotto forma di contributo ordinario di funzionamento erogato in favore dell'ente locale, sia nell'arretramento dell'azione della pubblica amministrazione in vista di una razionalizzazione dei costi degli apparati"* (cit. Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 15 del 14 febbraio 2011). La situazione del Comune istante (con un numero di abitanti pari a 341) rientra, peraltro, nell'ipotesi di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 convertito con modificazioni nella legge 122/2010 così come modificato dall'articolo 19, comma 1 del decreto-legge n. 95/2012 convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012, laddove si prevede che *"i 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, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l) (...)"*. In tale contesto, l'obbligo di esercitare in forma associata (mediante unione o convenzione) tutte le funzioni fondamentali, tra cui è compresa, non soltanto "la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali", ma anche "l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della

Costituzione”, induce questa Sezione a ribadire, anche alla luce della legislazione regionale (cit. legge regionale n. 15 del 2012), il proprio precedente orientamento secondo cui *“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”*.

Pertanto, non può essere considerato ammissibile lo specifico quesito, almeno per come è formulato, in quanto l’ente, dando per presupposta la legittimità della costituzione di un consorzio per l’esercizio associato di funzioni (nel quesito si fa, infatti, riferimento a un consorzio “per la gestione delle funzioni previste dal D.L. 95/12, articolo 19 lettera g) convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135”), si pone nell’ottica di razionalizzarne eventualmente i costi mediante la riduzione del numero dei componenti del consiglio di amministrazione. Evidentemente, stante la strumentalità del quesito posto dall’ente rispetto alla presupposta legittimità di un consorzio istituito per l’esercizio di funzioni, questa Sezione ritiene di considerare inammissibile la richiesta di parere laddove si concentra sulla possibilità di applicare anche a un siffatto consorzio la norma di cui all’art. 4, commi 4 e 5 del d.l. n. 95/2012.

La richiesta di parere può essere invece scrutinata sotto il profilo dei principi applicabili in materia di riduzione dei costi riconducibili ai consorzi ancora ammessi dall’ordinamento statale e regionale (consorzi per l’esercizio associato di servizi e bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell’articolo 1, della legge 27 dicembre 1953, n. 959), tra i quali non rientrerebbe “prima facie” la fattispecie prospettata dall’ente istante, in quanto, come già sopra evidenziato, il legislatore statale e quello regionale hanno disposto la soppressione dei consorzi di funzioni (e, in particolare, dei consorzi di funzioni costituiti ai sensi dell’articolo 31 del decreto legislativo 267/2000 per la gestione dei servizi sociali legge 328/2000).

A tal proposito, si ritiene di evidenziare che la norma di cui all’art. 4, commi 4 e 5 del d.l. n. 95/2012 prevede che *“Fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell’anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell’intero fatturato devono essere composti da non più di tre membri, ferme restando le disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39”*. Evidentemente, la lettura della norma, condurrebbe alla conclusione della non applicabilità ai consorzi delle disposizioni sopra richiamate (a meno che non ci si riferisca alle società consortili di cui all’art. 2615 ter c.c.), in osservanza del criterio interpretativo secondo cui *“ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit”*. Va, ad ogni buon conto, evidenziato, che, in osservanza dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, nonché per ragioni di snellezza operativa, sarebbe

comunque auspicabile la riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione dei consorzi, in linea con la generale tendenza del legislatore al contenimento di organi collegiali pletorici. L'attenzione alla riduzione dei costi riconducibili al funzionamento degli organi consortili non va però limitata al numero dei componenti del consiglio di amministrazione: sono infatti tuttora vigenti e applicabili ai consorzi, ben più pregnanti norme volte a ridurre fortemente i costi. Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 5, comma 7, del decreto legge n. 78 del 2010 secondo cui *"(...) agli amministratori di comunità montane e di unioni di comune e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuiti retribuzioni, gettoni, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti"*. Tale disposizione, inserita in un provvedimento motivato dalla *"straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica (...) ai fini della stabilizzazione finanziaria"* (come si legge nelle premesse del medesimo decreto legge n. 78 del 2010), si applica a tutti i consorzi, in disparte la questione della soppressione dei consorzi di funzioni già affrontata in precedenza, dovendo essere interpretata nei seguenti termini: *"Tra le forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche ai cui amministratori, ai sensi dell'art. 5, comma 7, della D.L. 78/2010, non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma, deve ritenersi che rientrano anche i componenti dei consigli di amministrazione dei consorzi di enti locali"* (ex multis, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/2014 del 20 febbraio 2014, Sezione giurisdizionale per la Regione Marche, sentenza del 3 settembre 2014).

Nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'ente istante.

Così deliberato in Napoli, nelle camere di consiglio del 29 gennaio 2016 e del 10 febbraio 2016.

IL RELATORE

f.to Primo Ref. Innocenza Zaffina

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 18 febbraio 2016

Il Direttore del Servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi