



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 10/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 gennaio 2013, così composta:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo 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;

Visto 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 Armeno n. 7491 del 27 novembre 2012, pervenuta, tramite il C.A.L., il giorno 3 dicembre seguente, in merito alla partecipazione ad un consorzio per l'esercizio di funzioni socio-assistenziali;

Vista l'Ordinanza n. 2/2013 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, con popolazione di circa 2.300 abitanti, svolge parte dei servizi in campo sociale autonomamente e, parte, mediante un consorzio intercomunale per la gestione di servizi socio assistenziali. Espone il Comune che tale consorzio dovrebbe sopravvivere grazie all'art. 9 comma 1bis del D.L. n. 95/2012, che ha fatto salvi dall'obbligo di soppressione e accorpamento enti e istituzioni che gestiscono servizi socio assistenziali e della L.r. 28 settembre 2012 n. 11 (cfr. art. 3), che ha previsto la possibilità di gestire le funzioni socio assistenziali mediante consorzi fra enti locali. Sennonché l'art. 14 comma 28 D.L. n. 78/2010 obbliga i comuni di ridotte dimensioni, quale il richiedente, ad esercitare una serie di funzioni fondamentali, tra cui (art. 14, comma 27, lett. g) la *"progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione"* esclusivamente attraverso *"unioni o convenzioni"*.

Ciò posto, il Comune chiede se possa mantenere il consorzio per la gestione dei servizi socio-assistenziali in essere, gestendo i restanti servizi mediante unione o convenzione; se, una volta istituita un'unione o una convenzione, possa delegare al consorzio stesso la gestione di servizi socio assistenziali; se possa gestire le funzioni sociali unitariamente mediante il consorzio in alternativa alle forme, previste dalla legge, dell'unione e della convenzione.

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

La richiesta di parere in esame proviene, tramite il C.A.L., dal Comune di Armeno ed è stata formalizzata dal suo Sindaco, è dunque ammissibile sotto il profilo soggettivo

Va però precisato che potrà essere esaminata solo la richiesta riguardante la posizione di questo Ente, e non quella di altri Comuni, ne', tantomeno, del Consorzio, che non hanno formulato alcuna richiesta.

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

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'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.

Rileva, a tale riguardo, l'interpretazione delle norme richiamate nella richiesta di parere, volte, per i suddetti fini di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, da un lato, a limitare l'istituzione e la permanenza di consorzi tra enti locali, dall'altro a sostituire, per i comuni di ridotte dimensioni, alla gestione individuale dei servizi fondamentali quella associata nelle forme dell'unione e della convenzione fra enti locali.

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.

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

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

Il legislatore è tuttavia intervenuto in più occasioni a limitare l'uso di tale istituto da parte degli enti locali.

La L. 28 dicembre 2001 n. 448 (art. 35) ha escluso il consorzio fra enti locali per le attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale, facendo salvi, nell'ultimo comma del cit. art. 31, i consorzi che gestiscono servizi pubblici locali privi di rilevanza economica di cui all'art. 113 bis TUEL, assoggettati al regime delle aziende speciali.

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

Con la L. 23 dicembre 2009 n. 191 (art. 2, comma 186), a fini di coordinamento e di contenimento della spesa pubblica, si è imposta ai comuni la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali (con l'eccezione dei bacini imbriferi montani). In relazione a tale disposizione, questa Sezione (cfr. par. n. 101/2010) evidenziava come tali consorzi fossero stati 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 soggetti al regime delle aziende speciali e, quindi, al già richiamato obbligo di pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi (cfr. art. 114, comma 4 TUEL). Tali consorzi, infatti, hanno a oggetto attività che devono necessariamente essere svolte in favore dei cittadini in stato di bisogno, anche se i costi sopravanzano i ricavi. Tra tali consorzi, come ancora rilevava la Sezione, rientrano anche quelli per la gestione dei servizi socio assistenziali dei comuni, laddove costituiti come consorzi di funzioni, mentre qualora la gestione di servizi sociali (servizi, anche di carattere sociale, ma eccedenti quelli essenziali che i comuni devono necessariamente erogare) avvenisse, negli spazi consentiti dalla legge, nella forma del servizio pubblico locale privo di rilevanza economica ex art. 113 bis TUEL, ai sensi del citato art. 31 ultimo comma TUEL, il consorzio costituito per il relativo esercizio potrebbe considerarsi consorzio di servizi, soggetto alle norme previste per le aziende speciali, e, pertanto, non essere destinato a soppressione.

E' poi intervenuto l'art. 14, comma 28 D.L. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122, poi sostituito dall'art. 19 D.L. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in L. 7 agosto 2012 n. 135, stabilendo che le funzioni fondamentali dei comuni, elencate nel precedente comma 27 e tra cui sono comprese (lett. g) quelle di *"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"*, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Al fine di raggiungere l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni minori, dunque, sono previste forme obbligatorie di unione e di convenzione (cfr., in materia, questa Sezione par. n. 287/2012), mentre non viene contemplata la figura del consorzio.

Lo stesso D.L. n. 95/2012 (art. 9, sulla *"Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi"*, comma 1) ha inoltre disposto, 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, che le regioni, le province e i comuni sopprimano o accorpino o, in ogni caso, assicurino 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 D.L., esercitino, 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.

Peraltro, nel seguente comma 1 bis, tali disposizioni sono dichiarate non applicabili alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

Detta deroga rende esplicito il favore del legislatore verso enti, istituzioni e simili (tra cui possono annoverarsi i consorzi, che, anche in base alla legislazione regionale, sono particolarmente presenti in campo socio- assistenziale) operanti in tali ambiti di particolare impatto sociale.

Alla luce della normativa sopravvenuta, pertanto, può sostenersi che l'obbligo di soppressione dei consorzi di funzione, sancito dal ridetto art. 2 comma 186 L. n. 191/2009, non sia più operante con riferimento ai consorzi socio-assistenziali, senza più distinzione tra l'esercizio di funzioni ovvero di servizi.

Dal quadro sopra esposto emerge e resta confermato, peraltro, il disfavore del legislatore verso le strutture intermedie tra pubblica amministrazione e cittadini, ritenute foriere di costi che possono essere eliminati.

Nei comuni di ridotte dimensioni, in particolare, le funzioni fondamentali vanno esercitate mediante le forme associative (unione e convenzioni) prescritte dalla legge (cfr. art. 14 comma 28 D.L. n. 78/2010 cit.).

Tali funzioni comprendono, come sopra rilevato, anche quelle in campo sociale.

Tale materia è demandata alla potestà legislativa regionale.

La regione, invero, come dispone il comma 30 del citato art. 14 D.L. n. 78, *"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, poi, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata.

La legislazione della regione Piemonte privilegia la gestione associata degli interventi e dei servizi sociali di competenza dei comuni e, in particolare, quella consortile, quale *"forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza"* di tale gestione, prevedendo nel contempo che siano i comuni ad adottare, per la gestione associata delle connesse funzioni, *"le forme associative previste dalla legislazione vigente che ritengono più idonee ad assicurare una ottimale realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali"* (cfr. art. 9 commi 1 e 3 L.r. Piemonte 8 gennaio 2004 n. 1).

La L.r. 28 settembre 2012 n. 11, con l'art. 1, ha confermato in capo alla regione la potestà di disciplinare la gestione associata della funzione socio assistenziale *"anche riconoscendo l'esperienza dei consorzi tra comuni, in coerenza con quanto previsto all'articolo 9 della legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1" e "nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1 bis del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95"*.

Il successivo art. 3 della stessa L.r. ribadisce, da un lato, che i comuni obbligati all'esercizio associato in base alla normativa statale vigente svolgono le funzioni ed i servizi mediante unioni di comuni o convenzioni, dall'altro, dopo aver richiamato le disposizioni di cui al citato articolo 9, comma 1 bis D.L. n. 95/2012, prevede la possibilità che le funzioni ed i servizi in materia socio assistenziale possano essere gestite mediante consorzi tra comuni.

I consorzi socio-assistenziali tra comuni, dunque, da una parte, sono espressamente previsti e mantenuti dalla legislazione regionale in materia, dall'altra, sfuggono agli obblighi di soppressione previsti dalla legge statale, non rientrando nell'ambito di applicazione del citato art. 9 comma 1 D.L. n. 95/2012, giusta la deroga di cui al seguente comma 1 bis, ne', secondo quanto sopra precisato, in quello dell'art. 2 comma 186 L. n. 191/2009.

Essi possono pertanto continuare la propria attività.

Tuttavia, il rilevato disfavore per le strutture intermedie richiede, a parere della Sezione, che il mantenimento di un consorzio, ancorché non vietato, sia subordinato a

una rigorosa valutazione circa la rispondenza della sua sussistenza e della sua gestione a criteri di economicità, efficacia, efficienza, criteri che, del resto, sono espressamente richiamati anche dalla sopra citata normativa regionale.

Tanto deve osservato soprattutto in relazione alle altre forme associative (obbligatorie) cui s'indirizza il *favor legis*, quali le unioni di comuni e le convenzioni.

Quanto ai rapporti tra le varie forme associative, va evidenziato che, a mente del già citato art. 2, comma 28 L. n. 244/2007, è consentita a ogni amministrazione comunale l'adesione a un'unica forma associativa (tra consorzi, unioni e esercizio associato di funzioni e servizi) per gestire il medesimo servizio.

Il principio, che obbedisce a chiare esigenze di semplificazione e di economicità, è ribadito dal comma 29 dello stesso art. 14 D.L. n. 78/2010, mente del quale "*i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata*" e "*la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa*".

Il consorzio cui partecipa il Comune richiedente potrà quindi essere mantenuto per l'esercizio, in forma associata, delle funzioni e dei servizi socio-assistenziali.

E' comunque da preferire, in alternativa, il ricorso allo strumento dell'unione o della convenzione, laddove questo sia maggiormente rispondente a criteri di economicità, efficacia, efficienza.

A tali indicazioni il Comune richiedente dovrà dunque attenersi nell'assumere le decisioni, che sono di sua esclusiva competenza, in ordine alle modalità di erogazione dei servizi socio assistenziali.

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 nell'adunanza del 22 gennaio 2013

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **23/01/2013**

Per il Direttore

(Dott. Federico SOLA)

F.to Dott. Guido Curre