

Con il Parere n. 101 del 30 dicembre 2010, la Sezione regionale per il controllo del Piemonte ha chiarito alcuni aspetti di rilevante interesse in merito alla soppressione *ope legis*, stabilita con l'art. 2, comma 186, della L. 191/2009 (finanziaria 2010), dei consorzi di funzioni costituiti ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 267/2000 – “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”.

L'articolata interpretazione fornita dalla Sezione piemontese parte dal dato normativo del Testo Unico che prevede che gli Enti locali possano costituire fra loro consorzi per la gestione associata di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni, secondo le norme previste per le aziende speciali. La Sezione quindi riprende l'evoluzione che ha portato all'art. 31 del Testo Unico e che abbraccia tutti gli anni '90 a partire dalla L. 142/1990. I consorzi, concepiti come enti di carattere prevalentemente imprenditoriale gerenti di servizi, sono divenuti, con il tempo, organismi finalizzati alla gestione associata di funzioni. Tale evoluzione però, non si è arrestata, poiché già con la legge finanziaria 2002 (L. 448/2001) la materia subiva ulteriori modifiche, fra le quali il divieto di costituzione di consorzi per l'esercizio di attività a rilevanza economica ai sensi dell'art. 113-*bis* del TUEL.

A lungo la dottrina si è interrogata in merito alla qualificazione giuridica ed alla normativa applicabile ai consorzi, anche avendo riguardo all'art. 2, comma 2 del TUEL, che prevede l'applicazione delle norme sugli Enti locali ai consorzi, con esclusione di quelli che gestiscono attività a rilevanza economica (che, come visto, sono stati vietati). Il Consiglio di Stato con Decisione n. 1085/2008 ha chiarito che esiste una sostanziale equiparazione normativa tra i consorzi di funzioni e gli enti che li costituiscono. I primi svolgono le funzioni a loro trasferite dai secondi e si possono considerare soggetti collettivi, costituiti da enti omogenei (tipicamente i comuni).

Dalla finanziaria 2008 (L. 244/2007) sono state introdotte progressive ed incisive innovazioni alla materia, finalizzate al contenimento della spesa, fino alla norma citata della finanziaria 2010 che ha stabilito la soppressione dei consorzi di funzioni tra Enti locali, fatta eccezione per i bacini imbriferi montani.

La rilevanza di questo intervento legislativo è notevole e si fa sentire con particolare riguardo per quei consorzi costituiti per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali. Varie Regioni, nel rispetto delle disposizioni normative statali, hanno disciplinato la materia con leggi proprie, valorizzando il ruolo dei consorzi di funzioni nell'ambito delle politiche di gestione dei servizi socio-assistenziali sul territorio (nel caso del Piemonte con le L.R. 62/1995 e 1/2004).

Su questa base, sono numerosissimi i consorzi nati per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali, soprattutto nelle realtà territoriali di dimensioni più ridotte. Il consorzio, infatti, consente una gestione in rete dei servizi, una razionalizzazione della spesa e, soprattutto, la possibilità di intervenire con professionalità che i singoli comuni spesso non possono permettersi di avere (operatori socio-sanitari, assistenti sociali, addetti alla ecc.).

E' bene evidenziare che la L. 328/2000, istitutiva del sistema integrato di interventi e servizi sociali, prevede che i comuni siano titolari delle funzioni amministrative concernenti i servizi sociali sul territorio, concorrano alla programmazione regionale ed adottino le forme gestionali e gli assetti più funzionali all'erogazione dei servizi, al contenimento della spesa e al rapporto con i cittadini. Una ulteriore conferma alla competenza comunale in materia di servizi socio-assistenziali viene anche dalla Legge n. 42/2009, delega al governo in materia di federalismo fiscale, che elenca - in via provvisoria e per la determinazione ed il riparto dei fondi perequativi - le funzioni fondamentali dei comuni, citando esplicitamente il settore sociale.

La materia socio-assistenziale comprende, quindi, alcuni servizi che il comune deve obbligatoriamente rendere sul proprio territorio. Riprendendo un parere reso dalla Sezione per il

controllo della Campania della Corte dei Conti (n. 118/2010), la Sezione piemontese spiega che i consorzi di funzioni in materia socio-assistenziale sono sottoposti alla soppressione *ope legis*, in quanto “...a differenza dei consorzi per la gestione dei 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...”.

Non è escluso in linea di principio che un consorzio possa gestire anche servizi, purché eccedenti quelli essenziali, che allora potranno essere gestiti nelle forme previste dall’art. 113-bis del TUEL per i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. Questa ipotesi, quindi, consentirebbe la sopravvivenza del consorzio – di servizi – in quanto non sottoposto alle norme soppressive citate.

La novità del parere – e la sua maggiore criticità – riguarda i termini di decorrenza della soppressione: il D.L. 2/2010, convertito in L. 42/2010, stabilisce che le disposizioni sul contenimento della spesa pubblica – ivi compresa la soppressione dei consorzi di funzioni – si applicano a decorrere dal 2011 e “...e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo”.

Secondo la Sezione piemontese, “...il termine enti, che appare volutamente generico...non può che indicare, secondo un’interpretazione logico-sistematica, i singoli consorzi oggetto della prescrizione. Pertanto, essa si applicherà, e produrrà i propri effetti, a decorrere dal primo rinnovo...del consiglio di amministrazione del consorzio interessato...”.

Ai sensi dell’art. 14, comma 28 del D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010, infine, i comuni con meno di 5.000 abitanti dovranno esercitare le proprie funzioni fondamentali (come elencate nella citata legge delega sul federalismo fiscale) in forma associata, attraverso convenzione o unione, mentre i comuni con più di 5.000 abitanti, non essendo vincolati a tale prescrizione, ne hanno facoltà.

La Corte dei conti, quindi, mantiene il proprio orientamento circa la qualificazione dei consorzi socio-assistenziali, come consorzi di funzioni. Gli aspetti che fanno sorgere perplessità, sia in merito alle norme esposte, sia a seguito dell’intervento della Sezione piemontese sono principalmente tre e possono essere così riassunti:

- 1) la mancanza di coordinamento con altre leggi statali – peraltro di notevole spessore ed importanza – prima fra tutte la L. 328/2000;
- 2) la violazione della competenza legislativa regionale attraverso la soppressione con legge dello stato di una tipologia di enti prevista e disciplinata da leggi regionali;
- 3) l’adozione di un sistema, la soppressione dei consorzi, che avrà un impatto durissimo sulle realtà di molti comuni di piccole dimensioni.

Infine, è opportuno segnalare che la soppressione automatica dei consorzi potrebbe astrattamente creare maggiori costi o, quantomeno, situazioni di inefficienza nella gestione dei servizi, oltre ad andare decisamente controcorrente rispetto all’erogazione sovraterritoriale ed in rete degli interventi socio-assistenziali.

Il parere in commento ha comunque due pregi: avere offerto una interpretazione razionale e condivisibile di una norma equivoca ed avere fissato in modo univoco il termine di decorrenza dell’obbligo di soppressione dei consorzi (alla prima scadenza del consiglio di amministrazione dopo il 2011).