



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA

L'Assessore

Oggetto: Legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 “Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna”. Art. 40 Consorzi. Indirizzi operativi.

Come è noto l'art. 40, comma 1, della legge regionale di cui all'oggetto, ha sciolto i consorzi costituiti per l'esercizio di funzioni comunali a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima. La stessa disposizione legislativa prevede inoltre, al comma 3, che i consorzi costituiti per l'esercizio di funzioni e la gestione di servizi comunali sono sciolti limitatamente all'esercizio delle funzioni, continuando ad operare esclusivamente per la gestione dei servizi, con le norme e le modalità previste dalle norme vigenti.

La norma sopra richiamata opera, pertanto, una dicotomia tra i consorzi di enti locali: da un lato quelli che svolgono funzioni, che sono destinati allo scioglimento e dall'altro quelli che svolgono servizi che, al contrario, continuano ad operare; qualora i consorzi che svolgano sia funzioni che servizi gli stessi sono sciolti limitatamente all'esercizio di funzioni.

Ne deriva che per l'applicazione della norma assume rilievo dirimente l'individuazione dei consorzi che svolgono funzioni e prima ancora stabilire l'accezione precisa di funzione.

Ciò premesso, in riferimento alla richiesta di un parere pervenuto, si rende necessario emanare alcuni indirizzi di carattere esplicativo, al fine di individuare gli enti destinatari della disposizione legislativa in parola così da agevolare l'operatività della stessa.

In via preliminare appare utile effettuare un breve *excursus* storico-normativo di questa forma di collaborazione tra enti locali quale è appunto il “consorzio”.

Il consorzio tra enti locali, sebbene con moduli organizzativi diversi, è sempre stato presente nell'ordinamento degli enti locali: era già previsto nel R.D. 3 marzo 1934, n. 383 “Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale” (articolo 156), poi nella legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali” (art.27) e successivamente nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (art.31) attualmente vigente.

La legislazione sopra indicata è stata integrata da ulteriori disposizioni legislative, quali le leggi n. 216 del 1991 e n. 104 del 1992 che ha offerto ai comuni la possibilità di gestire attraverso i consorzi gli interventi in materia di assistenza sociale e gli interventi in favore dei minori, l'art.5 del decreto legge 28 agosto 1995, n.361, convertito dalla legge 27 ottobre 1995, n. 437 che detta norme in materia di consorzi per la gestione dei servizi sociali e l'art. 35, comma 12, lett.



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA

L'Assessore

a) della legge 28 dicembre 2001, n. 448 concernente la modifica del comma 8 dell'art.31 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Occorre evidenziare, altresì, che sull'argomento la normativa di riferimento oggi in vigore è rinvenibile nel T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali sopra citato, in altre leggi statali di carattere economico-finanziario, nelle disposizioni attuative delle medesime quali decreti e circolari e nella legislazione regionale. Ne discende, pertanto, un quadro normativo variegato e di complessa esegesi, tant'è che la stessa dottrina ha espresso le proprie riserve e criticità.

Al riguardo parte della dottrina sostiene che la storica distinzione tra funzioni e servizi sia venuta meno con l'entrata in vigore dapprima della legge n. 142/90 e successivamente del decreto legislativo n.267/00 e argomenta che in taluni casi le funzioni comprendono i servizi (si veda, tra l'altro, l'articolazione del bilancio degli enti locali ante decreto legislativo n. 118/2011 e le circolari ministeriali in materia fiscale che definiscono "consorzi di funzione" i consorzi costituiti per la gestione dei servizi pubblici locali non aventi rilevanza economica e imprenditoriale).

Tuttavia, si può affermare che sulla base della legislazione vigente, come dianzi riportata, i vari tipi di consorzi costituiti su base volontaria tra enti locali sono riconducibili a tre macro categorie:

- consorzi generici per funzioni o servizi;
- consorzi per servizi imprenditoriali;
- consorzi per servizi sociali.

L'art.31, comma 7, del decreto legislativo n. 267 del 2000 stabilisce, inoltre, che in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi.

Orbene, l'argomento riguardante i consorzi che svolgono funzioni è già emersa nel passato, allorché l'art. 2, comma 186, lett. e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 ha disposto la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM). (Tale norma è stata disapplicata dalla Regione Sardegna per effetto dell'art.2, comma 5, della legge regionale 18 marzo 2011, n. 10).

A tal proposito giova rammentare che della questione si è occupata la magistratura contabile in sede consultiva, la quale in risposta a richieste di parere in merito alla distinzione tra consorzi di funzioni e consorzi di servizi, ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che *"quando l'attività del consorzio si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione si ritiene che la natura dell'attività posta in essere costituisca una funzione, ovvero la cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento di uno scopo tipizzato dalla legge; se, al contrario, l'azione della pubblica amministrazione consiste nell'erogare un servizio alla collettività, in attuazione di precetti costituzionali afferenti a diritti soggettivi assoluti, quali il diritto alla salute o all'assistenza domiciliare per gli anziani o per i diversamente abili, si è al cospetto di un consorzio di servizi. A mero titolo esemplificativo, si è*



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA

L'Assessore

ravvisata la natura di consorzi di funzioni in quelle forme organizzative che prevedono la gestione associata dei servizi anagrafici, dei sistemi informativi automatizzati, delle funzioni di polizia locale ed amministrativa, della riscossione di tributi e imposte locali, mentre si è ritenuto che rientrino fra i consorzi di servizi, gli organismi consortili che gestiscono i servizi pubblici locali a rilevanza economica, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e i servizi strumentali a più enti territoriali, quali ad esempio la raccolta dei rifiuti solidi urbani, il servizio idrico integrato, il servizio di depurazione delle acque reflue, il servizio di trasporto, i servizi manutentivi di parchi e giardini o di immobili comunali. Il Collegio ritiene che il Comune debba, quindi, attenersi a tali valutazioni nell'interpretare la natura del consorzio in esame poiché a prescindere dal nomen iuris utilizzato, l'indagine sulla qualificazione giuridica dell'organismo partecipato quale consorzio di funzioni o consorzio di servizi deve focalizzarsi sul tipo di attività concretamente svolta, sulla diversità dell'agire dell'amministrazione locale sulla normativa vigente che elenca le funzioni fondamentali degli enti locali nonché sulle indicazioni desumibili dalle norme statutarie che, tuttavia, nella fattispecie, appaiono richiamare il dettato dell'art. 114, comma 4, del Tuel che impone alle aziende speciali l'applicazione dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità nonché l'obbligo di pareggio di bilancio mediante l'equilibrio di costi e ricavi. (Cfr Corte dei Conti – Sez. Contr. Puglia – parere 2 ottobre 2012 n.841).

Analoghe osservazioni sono state espresse dalle seguenti Sezioni Regionali di Controllo, alle quali si rinvia:

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 627/2011 del 28/11/2011.

Sezione Regionale di Controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 369/2011 del 3/10/2011.

Sezione Regionale di Controllo per il Lazio, deliberazione n. 15 del 14/02/2011).

Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 28/2010 del 25/02/2010 e n. 47/2011 del 15/04/2011.

Lo Sportello unico attività produttive trova la sua fonte normativa nel D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 che lo definisce "funzione", come stabilito dalla rubrica del Capo II e dell'art.4, quantunque tale stato si evinca maggiormente dalla sua attività istruttoria e procedimentale, culminante in un provvedimento espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione proprio delle funzioni come declinate dalla deliberazione della Corte dei Conti sopra citata.

Attese le considerazioni sopra esposte, si ritiene di poter affermare, mutuando dalla giurisprudenza contabile sopra esplicitata, che l'attività riguardante il SUAP sia riconducibile a "funzione" e, conseguentemente, il consorzio che svolge la predetta attività, come il consorzio in indirizzo, sia da sciogliere limitatamente a tale funzione.

Si rappresenta, pertanto, sotto il profilo operativo, che codesto consorzio continuerà ad operare per la gestione dei servizi. Relativamente al SUAP, attesa la sua importanza e la necessità che la funzione sia resa senza soluzione di continuità per non pregiudicare l'azione amministrativa, il consorzio ed i comuni associati avranno cura di adottare con la massima celerità tutti gli atti necessari per il trasferimento delle competenze; nelle more e unicamente per il tempo



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA

L'Assessore

strettamente necessario al completamento degli atti di cui sopra, il consorzio dovrà garantire l'espletamento della relativa funzione.

L'Assessore

Cristiano Erriu