

Tra gli enti c.d. "inutili" spariscono anche i consorzi comunali per la gestione dei servizi sociali

Alceste Santuari

L'art. 2, comma 186, lett. e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), come modificato dal d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 marzo 2010, n. 42, dispone, al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani.

Sia prima che dopo l'approvazione della l. di riforma del welfare (n. 328/2000), un numero rilevante di enti locali (rectius: comuni) ha costituito consorzi per la gestione associata di servizi sociali, sulla base del modello previsto dall'art. 31 del TUEL (d. lgs. n. 267/2000), ossia applicando le disposizioni, in quanto compatibili, delle aziende speciali. E ciò allo scopo di assicurare un'offerta "omogenea" ed integrata di servizi sul territorio, talvolta, coinvolgendo (come è il caso della Regione Emilia Romagna) anche le ASL nella compagine consortile.

Si tratta di una formula organizzativa prevista già nella l. n. 142/1990 che, appunto, già contemplava la costituzione di consorzi fra enti locali, ma soltanto, allora, per la gestione in forma associata di uno o più servizi (art. 25). La legge di riordino delle autonomie locali del 1990 aveva immaginato questi consorzi quali piattaforme integrate di servizi a rilevanza economico-imprenditoriale e in ragione di questa specifica "configurazione" aveva previsto l'applicazione delle disposizioni in materia di aziende speciali.

Successivamente, con il d.l. 28 agosto 1995, n. 361, convertito in legge n. 437/1995 (art. 5), la disciplina dei consorzi contenuta nella l. n. 142/1990 veniva sensibilmente emendata. In particolare, per quanto ci riguarda, al consorzio veniva permesso di assicurare non più soltanto servizi ma altresì funzioni e allo stesso avrebbero potuto partecipare anche altri enti pubblici, quali università, aziende speciali, ASL, CCIAA). Si aggiunga che all'art. 25 della l. n. 142 veniva introdotto il comma 7-bis, nel quale si distinguevano i consorzi per la gestione di attività aventi finalità economico-imprenditoriale, i consorzi creati per la gestione dei servizi sociali e gli altri consorzi.

E' questo un impianto confermato, poi, dal TUEL del 2000 (art. 31), nel quale si è ribadita la distinzione tra servizi aventi natura economico-imprenditoriale, per i quali deve essere garantito l'equilibrio di costi e ricavi (art. 114, comma 4) e quelli privi di tale rilevanza, come quelli sociali, per i quali l'ente locale è obbligato in ragione delle responsabilità costituzionali che ad esso spettano.

Questo discrimen è stato superato dall'art. 35 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002), con il quale è stato abrogato l'art. 31 TUEL (che riproduceva il sopra citato comma 7 bis dell'art. 25 della l. 142/1990). In ossequio alle previsioni della legge citata, ai servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (art. 113 bis TUEL), tra i quali rientrano i servizi sociali, si applicano le disposizioni in materia di aziende speciali, finanche prevedendo la forma dell'azienda speciale consortile.

Sulla scorta delle disposizioni evidenziate, in molte aree del Paese, i comuni, insieme, come detto sopra, ad altri enti pubblici, hanno dato vita ad aggregazioni consortili per la gestione associata dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari.

In conseguenza alle previsioni statali di contenimento della spesa pubblica e di progressiva razionalizzazione e realizzazione di economie di scala efficienti per quanto attiene all'azione degli enti pubblici locali, i consorzi per la gestione di servizi socio-

assistenziali, a far data da quest'anno, in concomitanza con il rinnovo dei propri organi direttivi, sono destinati a sparire dal novero delle formule organizzative adottate in questi anni per l'erogazione di servizi alla persona. E questo orientamento è stato espresso di recente in due distinte pronunce della Corte dei Conti (sezione regionale controllo per la Campania, Del./Par. n. 118/2010 e per il Piemonte Del. n. 101/2010), con le quali i giudici contabili ribadiscono che i consorzi tra enti locali costituiti per gestire in forma associata le funzioni di natura socio-assistenziale rientrano tra quelli enti per i quali è stabilita la soppressione. Ne consegue che non sono destinati alla soppressione, al contrario, i consorzi tra enti locali che gestiscono servizi socio-assistenziali, in quanto considerati quali formule assunte, a seguito di apposita valutazione economico-organizzativa dagli enti locali, per la gestione a pareggio (rectius: ai sensi dell'art. 114, comma 4 TUEL sulle aziende speciali). Mentre, quindi, le funzioni devono essere garantite in quanto i comuni devono necessariamente svolgere le stesse in favore dei cittadini in stato di bisogno, i servizi possono rientrare all'interno di una scelta strategica che sollecita il comune ad individuare quella specifica formula (consortile) quale più adeguata per attivare, organizzare e gestire uno specifico o più specifici servizi a favore della popolazione del territorio.

Ora, alla luce di questa distinzione, spetta invero ai singoli comuni procedere ad una attenta ricognizione della modalità e delle attività svolte attraverso i consorzi cui essi aderiscono, in quanto si potrebbe dare il caso che il consorzio gestisca, negli spazi consentiti dalla legge, servizi, sì di carattere sociale, ma eccedenti quelli essenziali che, per loro funzione, i comuni devono necessariamente erogare, secondo quanto sopra precisato. In questo caso, "la gestione [può] avvenire in forma di servizio pubblico locale privo di rilevanza economica ex art. 113 bis TUEL. In tale ipotesi il consorzio sarà da considerarsi consorzio di servizi (come tale soggetto, ex art. 31, comma 8 TUEL, al regime delle aziende speciali) e, pertanto, non rientrante nell'ambito delle misure soppressive sopra citate" (Corte dei Conti, sezione regionale controllo per il Piemonte, cit., p. 11).

Si consideri che, nell'ottica del contenimento dei costi della pubblica amministrazione e degli enti locali in genere, l'art. 14, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122 ha stabilito che "le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'art. 21, comma 3, della citata 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[...]". Tra le funzioni fondamentali stabilite nell'art. 21, comma 3 della l. n. 42/2009 rientrano altresì quelle afferenti il settore sociale (lett. f). Ciò potrebbe significare che laddove in passato i comuni fino a 5.000 abitanti avessero costituito un consorzio per la gestione delle funzioni sociali, questo si "trasformerà" in una unione ovvero in una convenzione tra i comuni medesimi.

E per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che accadrà? Atteso che le funzioni e i rapporti giuridici in essere e in capo ai sopprimendi consorzi debbono essere rispettati, i comuni coinvolti dovranno ipotizzare nuove soluzioni organizzative che non potendo più transitare per i consorzi di funzioni, potrebbero tuttavia identificare nella formula consortile (ai sensi del TUEL, in quanto l'azienda speciale, quale strumento per la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica è a tutt'oggi rimasto in vita) una valida alternativa gestionale per l'affidamento dei servizi, affidamento che potrebbe risultare definito da una sovraordinata unione/convenzione tra gli stessi comuni.