

LE GESTIONI ASSOCIATE E GLI ENTI SOVRA COMUNALI TRA ECONOMICITÀ E SPRECO

della Dott.ssa Elisa Lori

Breve nota a margine della sentenza della Corte costituzionale 17.11.2010, n. 326, in materia di consorzi di servizi e comunità montane

Con la sentenza 17.11.2010 n. 326, la Corte costituzionale affronta la questione della gestioni in forma associata o, comunque, delle gestioni sovra comunali di funzioni da realizzarsi tramite vari strumenti organizzativi e istituzionali. La normativa sottoposta a giudizio è data dai coo. 186, lett. a) ed e), e 187 dell'art. 2 della l. 23.12.2009, n. 191, che dispongono diverse misure nell'ambito di una manovra tendente alla riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali.

Tali misure vengono assunte dal legislatore nazionale in ottica di contenimento generale della spesa pubblica, colpendo le organizzazioni che si ritengono responsabili di sprechi e duplicazioni.

La normativa, tuttavia, si innesta nel quadro generale degli strumenti a disposizione degli enti per unirsi e gestire assieme servizi e funzioni con possibilità di recuperare maggiori livelli di efficacia, efficienza ed economicità.

Accade, quindi, che strumenti che in un primo momento erano stati studiati per avere miglioramenti economici sulle gestioni, generino nella pratica maggiori costi, se non ben strutturati.

Il quadro di questi strumenti è ben delineato nel TUEL enti locali (d. lgs. 18.8.2000, n. 267). Il legislatore, infatti, riserva un intero capo¹ alle forme associative, prevedendone principalmente tre: la prima opzione è rappresentata dalla convenzione, che in maniera molto semplice prevede l'accordo a contenuto vario tra più enti; la seconda possibilità è rappresentata dalla costituzione di un nuovo soggetto strutturato sotto forma di consorzio, che può svolgere più servizi e più funzioni; infine, l'ultima opzione è quella dell'unione

¹Artt. 30-35, d. lgs. 18.08.2000, n. 267.

di comuni, con cui si dà origine ad un nuovo ente locale in grado di esercitare una pluralità di funzioni.

Per i comuni montani, inoltre, esiste un'altra possibilità, rappresentata dalle comunità montane². Queste sono unioni di comuni con natura di ente locale, costituiti per la valorizzazione delle zone montane e l'esercizio di varie funzioni: le proprie, attribuite con legge (tra cui rientra la gestione degli interventi speciali per la montagna) e l'esercizio associato di funzioni dei comuni o conferite ai comuni da altri enti sovra ordinati.

Il legislatore, quindi, in questa fase, incentiva la gestione comune di servizi e funzioni, lasciando alla regione l'emanazione della normativa promozionale dell'esercizio associato e l'individuazione in via concertata con gli enti dei livelli ottimali di associazione. Fornisce, quindi, una diversa gamma di strumenti, la cui scelta è rimessa, nell'ambito di dette direttive regionali, all'ente che si vuole associare, il quale valuterà il livello di integrazione da raggiungere, il tipo di rappresentatività e l'organizzazione della gestione che vuole, in relazione alle proprie caratteristiche economiche, territoriali e politiche.

Lo svolgimento associato di funzioni o servizi, infatti, comporta notevoli vantaggi su più piani. Sul piano economico, in primo luogo, è in grado di abbassare i costi tramite la riduzione della duplicazione dei processi, che si realizza strutturando un unico processo centralizzato in luogo di più identici processi su diverse sedi localizzate. Inoltre, la gestione associata è in grado di generare economie di scala, che danno luogo a costi unitari "di produzione" dei servizi inferiori al crescere della produzione. C'è la possibilità, inoltre, di

² Artt. 27-29, d. lgs. 18.8.2000, n. 267.

investire risorse in strutture di supporto, consulenza e formazione (tali spese spesso non possono essere sostenute dai singoli enti), aumentando, quindi, il grado di qualità delle prestazioni offerte, in termini di professionalità, efficienza, ricerca di soluzioni etc. Si realizzano, infine, economie di esperienza date dall'abbassamento dei costi all'aumentare dell'esperienza acquisita in un determinato settore, più facilmente raggiungibile se i servizi sono prestati a un maggior numero di utenti.

Sul piano politico/istituzionale, la gestione associata, invece, è capace di strutturare nuovi processi di partecipazione, ma anche nuove modalità di controllo dell'operato. Inoltre, un importante vantaggio è rappresentato dalla continuità nell'offerta o della scelta di gestione del servizio su territori contigui, in maniera da servire uniformemente cittadini di comuni diversi ma comunque vicini territorialmente, economicamente e culturalmente.

Tuttavia, come prima accennato, negli ultimi anni c'è stata una proliferazione di gestioni ed enti, che non sempre in maniera efficiente hanno svolto il loro compito, ma sono spesso stati origine di duplicazioni, in luogo di semplificazioni, e scarso controllo dell'andamento e della qualità della spesa. Sono stati riconosciuti, quindi, come sovrastrutture "ingombranti" ed "inutili" al raggiungimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, contrariamente alle motivazioni della loro progettazione.

Cambia, quindi anche l'orientamento del legislatore nei loro confronti, che non incentiva più incondizionatamente, ma, seppur mantenendoli nell'ordinamento, sottopone tali strumenti a controlli e restrizioni.

La normativa impugnata, dunque, inserendosi su questo sfondo, detta nuove norme in materia di consorzi e di comunità montane.

Per quanto riguarda il primo punto, il co. 186, lett. e), abolisce i consorzi di funzioni, facendo riassorbire agli enti costituenti le funzioni stesse, le relative risorse, i rapporti giuridici e altri possibili effetti. La finalità della norma è ancora quella della riduzione della spesa. La *ratio*, infatti, è di colpire il frequente abuso della costituzione di consorzi

ed eliminare, così, gli enti superflui che generano sprechi.

Le regioni Toscana e Campania impugnano la disposizione con varie argomentazioni. Ciò che per prima viene fatta rilevare è la violazione dell'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni, stabilita dall'art. 117, co. 6 della Costituzione.

Si fa, poi, riferimento alla precedente pronuncia della Corte del 24.7.2009, n. 237, che sanziona l'abolizione di alcune comunità montane, estendendone il senso anche ai consorzi di funzioni.

In particolare, in quest'ultima decisione, la Corte afferma che le comunità montane "contribuiscono a comporre il sistema delle autonome sub-regionali" pur non essendo enti costituzionalmente necessari, così rientrando nella potestà regionale la competenza ad un'eventuale soppressione. La questione, infatti, non sarebbe riconducibile né alla disciplina dell'organizzazione degli enti (art. 117, co. 2, lett. g), cost.) né alla disciplina degli organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, co. 2, lett. p), cost.), ma piuttosto alla potestà legislativa residuale delle regioni (art. 117, co. 4, cost.). La questione, inoltre, anche qualora venisse fatta rientrare nella competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (artt. 117, co. 3, e 119, cost.) in funzione dell'obiettivo della riduzione della spesa, sarebbe illegittima in quanto porrebbe una disciplina di estremo dettaglio.

Tra il ricorso e il giudizio oggetto di analisi, però, intercorre nuova normativa³ che integra la disposizione. In particolare, il legislatore, esclude dall'abolizione i consorzi imbriferi montani e introduce un ulteriore comma con una disciplina transitoria degli effetti. Tuttavia, le ricorrenti confermano la volontà di procedere in giudizio mantenendo le proprie argomentazioni invariate.

La Corte, nell'analizzare la questione, dunque, ritiene di pronunciarne l'inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse. Infatti,

³ Art. 1, co. 1 *quater*, lett. e) e 2, d.l. 25.1.2010, n. 2, convertito con modificazioni dalla l. 26.3.2010, n. 42.

risulta necessario tenere conto anche di altre nuove disposizioni, dettate dal d.l. 31.5.2010, n. 78⁴, che vanificano il ricorso. In particolare, viene da queste norme stabilito che le funzioni fondamentali dei comuni “sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti” e “da parte dei comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane con popolazione... inferiore a 3.000 abitanti”.

A questo punto può essere interessante analizzare il caso di una delle due ricorrenti, la regione Toscana, che ha puntato sulla costituzione delle cosiddette “società della salute”, per lo svolgimento di funzioni nel settore sociale e l’organizzazione dei servizi socio-sanitari, trovandosi, quindi, in difficoltà a seguito della pronuncia della Corte.

Le “società della salute”, infatti, sono consorzi pubblici costituiti dall’azienda USL e i comuni della zona socio-sanitaria. Esse hanno il compito di favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte sui servizi socio-sanitari, attraverso le loro rappresentanze istituzionali e associative. Svolgono, inoltre, funzioni di indirizzo e programmazione strategica, organizzazione e gestione delle attività socio-sanitarie e delle attività di assistenza sociale, individuate dal piano regionale di controllo, monitoraggio e valutazione.

La “società della salute” è uno strumento introdotto nel sistema toscano nel 2008⁵ ed è definita dal legislatore regionale come “la modalità organizzativa di un ambito territoriale di zona-distretto costituita in forma di consorzio tra l’azienda unità sanitaria locale ed i comuni per l’esercizio associato delle attività sanitarie territoriali, socio-sanitarie e sociali integrate”⁶.

Al momento in cui viene emanata la normativa oggetto di esame, quindi, il legislatore nazionale pone in stato di crisi l’intera struttura studiata dalla regione Toscana. Tuttavia, le operazioni per la costituzione dei consorzi

proseguono, dietro incentivazione da parte della regione stessa, nella speranza che la norma venga dichiarata incostituzionale.

Il momento in cui avviene il reale blocco dei programmi di attuazione (che prevedevano per gennaio 2011 la fine delle sperimentazioni e l’operatività degli organismi) giunge con la decisione della Corte. Dal giorno successivo, quindi, vi è la percezione da parte di tutti gli enti coinvolti del rischio che i propri sforzi vengano presto vanificati, insieme con un forte disorientamento, dato anche dal fatto che i comuni e le aziende USL sono in fase di redazione dei bilanci di previsione.

La risposta della regione Toscana alla sentenza, tuttavia, non è di “marcia indietro”, ma di “ricalcolo del percorso”. Si afferma la propria volontà a continuare sulla strada delle “società della salute” da realizzare adesso con una modifica della forma giuridica⁷, che non dovrà più essere quella consortile, ma potrà essere la convenzione o l’unione.

Tali organismi, infatti, sono ritenuti dalla regione meritevoli di protezione, in quanto non titolari di sprechi gestionali, ma portatori di elementi di buona amministrazione.

Il secondo punto⁸ su cui si sofferma la sentenza in analisi è il co. 187 dell’art. 2 della l. 23.12.2009, n. 191. La disposizione, nel testo originario impugnato, prevede che lo Stato cessi il finanziamento delle comunità montane con le assegnazioni a valere sui principali fondi statali (per la spesa corrente il fondo ordinario e il fondo consolidato, mentre per le spese in conto capitale il fondo nazionale or-

⁷ Cfr. la comunicazione dell’assessore Daniela Scaramuccia alle “società della salute”, in cui è si legge che la sentenza della Corte costituzionale “non entra nel merito...delle società della salute, tuttavia pone alla regione la necessità di una revisione normativa degli articoli della legge...che disciplinano la costituzione delle società della salute”.

⁸ La sentenza si sofferma anche sul co. 186, lett. a), dell’art. 2 della legge, che, nel presente commento non viene trattato per la scarsa rilevanza della questione. La norma originaria impugnata prevede la soppressione della figura del difensore civico. Tuttavia, successivamente al ricorso, la norma viene modificata dal legislatore, che prevede la soppressione dei soli difensori civici comunali, dando la possibilità ai comuni di associarsi con la provincia per lo svolgimento della funzione.

⁴ Art. 28, d.l. 25.05.2010, convertito con modificazioni dalla l. 30.7.2010, n. 122.

⁵ L.r. Toscana 10.11.2010, n. 60 che modifica la l.r. Toscana 24.2.2005, n. 40.

⁶ Art. 2, l.r. Toscana 24.2.2005, n. 40.

dinario per gli investimenti⁹, oltre ad altri fondi stabiliti da altre disposizioni di legge). Il legislatore prevede inoltre che, in ottica di attuazione del “*federalismo fiscale*”, il 30% di queste risorse finanziarie tagliate sia assegnato ai comuni montani (individuati in base alla loro altezza sul livello del mare), dietro ripartizione con decreto del ministero dell’interno.

La norma si inserisce in un precedente quadro disciplinare delle comunità montane, la cui evoluzione porta alla loro precisa collocazione all’interno del panorama delle istituzioni, con un orientamento di attenzione alla spesa da esse generata.

In particolare, fin da prima della riforma del titolo V della costituzione, le comunità montane venivano definite come “*enti autonomi*”, proiezioni dei comuni partecipanti¹⁰. Successivamente il quadro è ben delineato dal Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali¹¹, che stabilisce la definizione della disciplina delle comunità montane da parte delle regioni. Il legislatore, poi, interviene di nuovo con la l. finanziaria 2008 stabilendo che le regioni, al fine di concorrere al contenimento della spesa pubblica, procedano con proprie leggi al riordino della disciplina, tenendo conto di dati principi fondamentali. Tutte le regioni, quindi, di seguito adottano proprie norme in adempimento alla legge nazionale, modificando talvolta anche i propri statuti.

Le regioni Calabria, Liguria e Campania, ricorrenti nel processo impugnano la disposizione in oggetto sotto diversi profili.

In primo luogo la questione viene ricondotta alla materia della disciplina delle comunità montane (art. 117, co. 4, cost.), che la Corte ha appurato rientrare nella competenza residuale delle regioni¹². Il legislatore statale, quindi, avrebbe esondato in un ambito non proprio. Si fa rilevare, infatti, che la disposizione comporterebbe la soppressione delle comunità montane (data dal venir meno dei

principali finanziamenti diretti alle spese di funzionamento e investimento) con destinazione di parte delle risorse ai comuni montani. L’eventualità di ciò, invece, dovrebbe essere stabilita da legge regionale. Ciò lederebbe il principio di leale collaborazione, visto che le regioni non vengono chiamate a partecipare alla decisione.

Altra censura che viene fatta è quella in relazione all’art. 119 della Costituzione. Sotto un primo profilo si nota che verrebbe a mancare la proporzionalità tra funzioni degli enti locali e risorse ad essi destinate. Lo Stato, infatti, concorre al finanziamento delle comunità montane sia per le spese di parte corrente che per quelle di investimento, che “*realizzano il cuore della missione di tali enti, nati primariamente...per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane*”¹³.

Per queste lo Stato interviene con assegnazioni a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti “*determinato annualmente nella misura necessaria all’attribuzione dei contributi sulle rate di ammortamento dei mutui*”¹⁴.

Confidando sul carattere di continuità dell’impegno che si assume il legislatore, quindi, gli enti hanno provveduto alla contrazione di finanziamenti per la realizzazione delle opere, le cui rate di ammortamento avrebbero dovuto essere legittimamente coperte da tali fondi. Mancando il finanziamento da parte dello Stato, gli enti si trovano adesso a dover far fronte ad obbligazioni carenti di provvista, in violazione, così, dei principi della certezza delle entrate e della certezza del diritto.

Sotto un secondo profilo non sono indicate le fonti di finanziamento da sostituire alle risorse soppresse: le regioni, infatti, non vengono dotate di strumentazioni alternative per compensare le riduzioni stesse, determinando il permanere dello squilibrio tra risorse e funzioni.

Un terzo motivo di censura è in relazione al principio di leale collaborazione, non essendo prevista in nessun momento alcuna intesa da raggiungersi in sedi concertative idonee in una materia in cui le regioni possono

⁹ Sono i fondi stabiliti dall’art. 34 del d. lgs. 30.12.1992, n. 504

¹⁰ Art. 4, l. 3.12.1971, n. 1102.

¹¹ Vedi sopra.

¹² Cfr. C. cost. 24.7.2009, n. 237.

¹³ Vedi ricorso n. 32/2010 del 26.02.2010 presentato dalla regione Liguria.

¹⁴ Art. 31, co. 11, l. 27.12.2002, n. 289.

rivendicare un reale interesse, anche alla luce della normativa regionale emanata sulla base della precedente normativa statale.

Prendendo le mosse da questo ultimo ragionamento, dunque, si arriva al quarto motivo di censura, secondo il profilo dell'irragionevolezza della disciplina.

Il legislatore statale, infatti, in passato ha dato modo di pensare che volesse mantenere all'interno dell'ordinamento le comunità montane, ponendo una disciplina specifica e demandandone l'applicazione alle regioni, ciascuna delle quali ha provveduto con proprie leggi. Porre adesso una norma che porta nella pratica all'abolizione delle comunità montane sarebbe irrispettoso del precedente percorso legislativo e quindi irragionevole.

Dopo che i ricorsi vengono presentati, tuttavia, intervengono nuove rilevanti modifiche legislative. Si tratta, in particolare del d.l. 26.3.2010, n. 42, che, all'art. 1, co. 1 *sexies*, che stabilisce che la parte di risorse “*mantenuta in vita*” venga devoluta non più ai comuni “*montani*”, ma ai comuni facenti parte delle comunità montane. E' stabilito, inoltre, che la ripartizione avvenga sempre con decreto del Ministero dell'interno, ma previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Anche alla luce di tali fatti, si rileva che l'unica questione da considerarsi ammissibile è quella che ha come parametro l'art. 119 della costituzione. La Corte riprende le motivazioni addotte dalle ricorrenti, confermandone la validità e dichiarando l'illegittimità della disposizione nella parte in cui sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane tramite il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, devolvendone il 30% ai comuni delle comunità montane. La Corte, inoltre, rileva una violazione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra funzioni e risorse là dove il legislatore non solo abolisce i finanzia-

menti ordinari e consolidati¹⁵ dello Stato, ma anche tutti gli altri trasferimenti derivanti da “*altre disposizioni di legge*”, senza specificare quali. Ciò, infatti, comporta l'impossibilità a procedere ad una valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle regioni.

Le altre censure vengono tutte respinte. In particolare, la questione viene ricondotta alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, con competenza concorrente tra Stato e regioni del terzo comma dell'art. 117 della costituzione. La norma, quindi, legittimamente impone alle regioni limiti alla spesa per assicurare il raggiungimento dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica, in connessione con obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari¹⁶. Non si può, inoltre, parlare di totale soppressione delle comunità montane in quanto parte del finanziamento viene mantenuto, in capo ai comuni.

Viene salvata, quindi, la norma oggetto di contestazione, riconoscendone la bontà in ordine alle necessità generali di contenimento della spesa, pur intervenendo soltanto là dove si crea un'insostenibile ed irragionevole squilibrio tra risorse e obbligazioni di spesa.

Concludendo, dunque, la Corte conferma l'orientamento del legislatore a ridurre la spesa operando sui punti strategici degli enti “*sovrastuttura*” che, nascendo come strumenti di contenimento di duplicazioni e sprechi, in realtà se ne fanno portatori. Le cause possono essere ricercate nei classici svantaggi generati dalla complessità organizzativa: allungamento della catena gerarchica e perdita della percezione del bisogno dell'utenza da parte dei soggetti decisori, complicazione delle relazioni, perdita delle capacità dirette di controllo, complicazione e farraginosità delle procedure operative.

¹⁵ Di cui all'art. 34 del d.l. 30.12.1992, n. 504.

¹⁶ Cfr. Corte costituzionale 18.2.2010, n. 52, 24.7.2009, n. 237 e 8.5.2009, n. 139.