



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 giugno 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. 5986 in data 13 giugno 2012, con cui il sindaco del comune di Montano Lucino (CO) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Montano Lucino (CO);

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune menzionato in epigrafe ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente la disciplina dei consorzi tra enti locali, ai sensi dell'articolo 31, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (t.u.e.l.).

Era riferito, al riguardo: i) che il comune partecipa al consorzio *Impegno sociale* al fine di gestire in forma associata servizi sociali alla persona; ii) che il consorzio applica il contratto collettivo degli enti locali del 31 marzo 1999, relativo al comparto "Regioni-Autonomie locali", per l'anno 2011; iii) che il consorzio non è dotato di dirigenza, ma solo di due posizioni organizzative ai sensi dell'art. 109, comma 2, del t.u.e.l.; iv) che occorre costituire il fondo destinato alle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, come previsto dall'art. 15 del c.c.n.l.

Tanto premesso, il comune richiedeva alla Sezione chiarimenti se le indennità di posizione e di risultato da corrisondersi alle menzionate posizioni organizzative gravino sul predetto fondo incentivante, ovvero direttamente sul bilancio dell'ente.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 t.u.e.l.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, in una visione *"dinamica"* dell'accezione che *"sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, si conclude che la stessa, in forza delle predette considerazioni, risulta essere oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito, in quanto direttamente correlata all'applicazione di norme, relative all'imputazione di spese, di evidente carattere finanziario.

## MERITO

Preliminarmente occorre rammentare che la possibilità di costituire consorzi tra enti locali è stata prevista dell'articolo 31 t.u.e.l., che la commina *"per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni"*. Gli enti interessati, ivi compresi altri enti pubblici ove a ciò autorizzati, devono all'uopo sottoscrivere una convenzione che stabilisca i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie, le nomine e le competenze degli organi consortili

La convenzione, unitamente allo statuto del consorzio, deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti dei consigli interessati.

Più di recente, tuttavia, in un'ottica di complessiva semplificazione delle formule organizzative degli enti locali, soprattutto ai fini della riduzione e dello sfrondamento dei centri di spesa, il legislatore ha emanato una serie di disposizioni fortemente limitative alle forme associative tra enti.

Nel dettaglio: i) l'art. 2, comma 28, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, ha stabilito che a ogni amministrazione comunale sia consentita l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio; ii) l'art. 2, comma 186, lett. e) della l. 23 dicembre 2009 n. 191, ha disposto la soppressione dei consorzi "di funzioni" tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani; iii) l'art. 14, comma 28 ss., del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha previsto che le *"funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti"* (su tale formula *amplius ultra*) siano obbligatoriamente esercitate in forma associata, mediante unioni o convenzioni, rinviando, quanto alle concrete modalità operative, all'intervento della competente legge regionale e di un emanando d.p.c.m.; iv) il comma 31 dello stesso articolo ha individuato il limite demografico minimo per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata in 10.000 abitanti, disponendo inoltre che l'attuazione del predetto obbligo sia assicurata entro il 31 dicembre 2011, con riguardo ad almeno due funzioni, e nella sua totalità entro il 31 dicembre 2012; v) l'art. 29, comma 11, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni dalla L. 24 febbraio 2012, n. 14, ha posticipato di sei mesi il primo dei due citati termini.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte hanno più volte avuto modo di occuparsi di tali norme e della successione di due tra le disposizioni citate, una (quella sub *ii.*) proibitiva dei "consorzi di funzioni"; altra (citata al punto *iii.*) impositiva della (mera) forma associativa per i comuni di limitate dimensioni (*cfr* le deliberazioni della scrivente sezione del 30 dicembre 2010, n. 1082 e 28 novembre 2011, n. 627; nonché delle della sezione regionale di controllo per il Lazio, 14 febbraio 2011, n. 15; e della sezione regionale di controllo per il Piemonte, 25 febbraio 2010, n. 28 e 15 aprile 2011, n. 47).

E' il caso di sottolineare, peraltro, che le due norme si pongono in rapporto di specialità reciproca: ai fini dell'applicazione dei (più recenti) limiti posti dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, il legislatore ha inteso prescindere dalla tradizionale distinzione dei compiti degli enti a seconda

che essi siano organizzati tramite l'esercizio di funzioni amministrative autoritative o, *ex adverso*, siano gestite sotto forma di servizio pubblico con conseguente erogazione di prestazioni all'utenza. Deve essere, al contrario, ritenuto decisivo il profilo dell'ascrizione dell'attività gerita alle funzioni fondamentali del comune, quali definite, proprio secondo l'indicazione del d.l. 78/2010, dall'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, che alla lettera f) vi comprende anche le "*funzioni del settore sociale*", tra cui rientrano anche quelle descritte in epigrafe.

Per dette funzioni, la normativa da ultimo richiamata evidenzia una chiara *ratio legis* indirizzata verso la riduzione delle (sole) forme associative determinanti una stabile organizzazione, al fine di conseguire una diminuzione dei relativi costi (*cfr* la deliberazione della Sezione del 19 gennaio 2012, n. 12).

Pertanto, la legittimità della partecipazione del comune a una forma consortile dovrà essere verificata in forza dei menzionati requisiti dimensionali.

Venendo al tema afferente al parere, questa sezione ha già avuto modo di rammentare (*cfr* da ultimo le delibere di questa Sezione 8 marzo 2012, n. 59 e 5 aprile 2012, n. 124) come, secondo la giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte, e in particolare di una pronuncia resa nell'esercizio della funzione nomofilattica in sede di controllo (SS.RR. del 4 ottobre 2011, n. 51), le risorse destinate al trattamento accessorio (tra cui rientrano le voci retributive citate dal comune) sono identificabili, di norma, proprio con quelle che confluiscono nel fondo delle risorse decentrate. La decisione, in sostanza, ha elaborato una nozione di trattamento accessorio di matrice "giuscontabile", diversa da quella prettamente lavoristica (nozione che, peraltro, è vincolante per questa Sezione in quanto adottata a norma dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102).

Deve, peraltro, essere ricordato che, ai sensi dell'art. 109, comma 2, del t.u.e.l., nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione, ovvero in regime di posizione organizzativa,

In questi casi, ai sensi del combinato disposto degli art. 109 t.u.e.l., comma 2, e dell'art. 11 del c.c.n.l. del 31 marzo 1999, il trattamento economico non passa più dal fondo per la contrattazione decentrata, ma viene finanziato "*nell'ambito delle risorse finanziarie ivi previste a carico dei rispettivi bilanci*", in base alle risorse disponibili.

Nelle fattispecie in esame, viene meno il nesso inscindibile e biunivoco tra natura accessoria del trattamento economico e provenienza dallo specifico fondo, in quanto deve ritenersi che la contrattazione collettiva abbia inteso (con disposizione di principio) esonerare gli enti di più limitate dimensioni e di ridotto organico dall'onere di accedere, ai fini della retribuzione accessoria, ai fondi specificamente dedicati, consentendo un finanziamento diretto del relativo trattamento economico.

Ne deriva che tale conclusione varrà anche per i casi in cui l'ente interessato sia un consorzio di enti locali, a cui partecipino comuni privi di fondo per la contrattazione integrativa ovvero che, comunque, non presenti posizioni dirigenziali.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(Dott. Andrea Luberti)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 26 giugno 2012  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)