



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

composta dai magistrati:

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

**nell'adunanza del 25 giugno 2013**

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 17 maggio 2013 con la quale il Sindaco del Comune Paderno Dugnano (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza 5 giugno, rinviata poi al 25 giugno, per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Paderno Dugnano;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Paderno Dugnano ha posto alla Sezione un quesito sulla spesa per il personale. In particolare, l'ente comunale chiede se al consorzio a cui partecipa (consorzio per la gestione di un parco locale di interesse sovracomunale, c.d. PLIS), al fine di verificare il rispetto del comma 562, si possa prendere come riferimento il tetto di spesa per l'anno 2012, anziché per l'anno 2008. L'amministrazione comunale adduce che tale deroga troverebbe giustificazione nell'ampliamento del territorio gestito dal PLIS.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Paderno Dugnano rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando,

ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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 proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

Il Sindaco del Comune di Paderno Dugnano ha posto alla Sezione un quesito sulla spesa per il personale. In particolare, l'ente comunale chiede se al consorzio a cui partecipa (consorzio per la gestione di un parco locale di interesse sovracomunale, c.d. PLIS), al fine di verificare il rispetto del comma 562, si possa prendere come riferimento il tetto di spesa per l'anno 2012, anziché per l'anno 2008. L'amministrazione comunale adduce che tale deroga troverebbe giustificazione nell'ampliamento del territorio gestito dal PLIS.

Preliminarmente occorre ricordare (Lombardia 116/2013/PAR del 28 marzo 2013) che i «Comuni sono soggetti a due concorrenti limiti alla spesa per il personale:

1) il tetto di spesa storica, differenziato per gli enti soggetti al patto di stabilità, che devono osservare i vincoli discendenti dall'art. 1 commi 557 e seguenti della legge n. 296/2006, e per quelli non sottoposti (dal 01/01/2013 solo quelli aventi popolazione non superiore ai 1.000 abitanti, cfr. articoli 30, 31 e 32 della legge n. 183/2011, come modificati dalla legge di stabilità n. 228/2012) che devono osservare il diverso limite posto dall'art. 1 comma 562 della medesima legge finanziaria.

2) un predeterminato rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche), cui sono assoggettate entrambe le categorie di enti.

In relazione all'obbligo di consolidamento, da parte dei Comuni, ai fini del rispetto dei predetti tetti o rapporti, degli oneri per il personale sostenuti a mezzo di consorzi, unioni, aziende speciali o altri organismi esterni all'ente medesimo (in particolare societari), la scrivente Sezione si è pronunciata più volte (cfr., per esempio, Deliberazioni n. 99/2008/PAR e n. 609/2011/PAR). La questione è stata anche affrontata dalla Sezione delle Autonomie che, nella Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, aveva espresso, con specifico riferimento alla questione

sottoposta al suo esame (scaturita dalla partecipazione di un Ente ad una Unione di comuni), il principio interpretativo secondo cui anche la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata a quest'ultimo ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006.

Più in generale, la scrivente Sezione era già giunta alla conclusione secondo cui, ai fini del contenimento della spesa per il personale, la base di calcolo, sostenuta da ciascun ente locale, dovesse tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali, ormai, si articola l'amministrazione pubblica (cfr. deliberazioni sopra citate).

Dalle sopra riportate pronunzie emerge, quindi, il principio secondo cui, ai fini dei vincoli del contenimento della spesa per il personale, debba comunque farsi riferimento *pro quota* al complesso delle strutture, in qualsiasi forma organizzate, cui risulti partecipare l'ente interessato.

Le ridette conclusioni sono state fatte proprie dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti che, nella Deliberazione n. 3/CONTR/2011, dopo aver richiamato i pregressi orientamenti delle Sezioni regionali (Emilia Romagna, parere n. 16/2010; Veneto parere n. 30/2009/PAR; Lombardia, n. 81/2008, n. 93/2008 e n. 384/2009; Toscana, n. 41/2009/PAR e n. 208/2010/PAR; Sardegna, n. 9/2009/PAR), secondo cui è principio generale che le spese di personale, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune, debbano essere riferite all'ente suddetto, hanno precisato che ciascuno degli enti partecipanti la forma associativa deve esporre la quota di spesa di personale che, comunque, carica sul proprio bilancio, per consentire il funzionamento del soggetto cui partecipa, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura (ad es. trasferimenti all'Unione).

Le conclusioni cui era giunta la giurisprudenza contabile sono state poi confermate dal legislatore che, ai fini del rispetto del tetto di spesa storica posto dall'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006, ha imposto di consolidare quella sostenuta per "tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente" (cfr. art. 14 comma 7 d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

In seguito ai fini dell'osservanza del rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008), ha imposto di consolidare anche quelle sostenute "dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi

carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica" (art. 20, comma 9, d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011)>>.

In conclusione, il comune di Paderno Dugnano deve, ai fini del rispetto del tetto di spesa storica e del rapporto spesa per il personale/spesa corrente, consolidare anche l'onere sostenuto per suo conto, e nei limiti della sua quota, dal PLIS.

D'altra parte, <<la necessità del consolidamento della spesa impatta anche sulle scelte gestionali e, in particolare, assunzionali, del Consorzio, a cui i Comuni aderenti devono fornire adeguate direttive al fine di contenere la spesa per il personale in un'ottica consolidata>> (Lombardia 116/2013/PAR del 28 marzo 2013).

Dunque, <<il rispetto dei limiti complessivi alla spesa per il personale, da parte dei Comuni aderenti al Consorzio, costituisce presupposto per la legittima effettuazione di assunzioni (anche) da parte di quest'ultimo>> (Lombardia 116/2013/PAR del 28 marzo 2013).

Esaminati gli obblighi di contenimento della spesa per il personale posti in capo ai Comuni consorziati, resta da esaminare quali siano, ove esistenti, quelli posti direttamente in capo al Consorzio.

In proposito occorre analizzare la natura dei parchi locali di interesse sovracomunale (PLIS). L'art. 34 della l.r. n. 86/83 (come successivamente novellata), al terzo comma, stabilisce che <<i PLIS sono istituiti dai comuni interessati, singoli o associati, con apposita deliberazione consiliare, che definisce il perimetro del parco e la disciplina d'uso del suolo, improntata a finalità di tutela. Tale deliberazione può costituire adozione di variante allo strumento urbanistico del comune interessato. I comuni definiscono per il PLIS la più idonea forma di gestione, optando per il convenzionamento tra i comuni interessati, eventualmente allargato agli enti del sistema regionale di cui alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione"- Collegato 2007), ovvero per la costituzione di un apposito consorzio di servizi>> (dunque, la norma in parola prevede, per la gestione dei Parchi locali di interesse sovracomunale, istituiti dai Comuni, la forma della "convenzione" o del "consorzio di servizi").

Le funzioni principali del soggetto gestore del PLIS, sono quelle di approvare il piano pluriennale degli interventi necessari alla tutela, riqualificazione e valorizzazione del parco; di promuovere la fruizione del parco nel rispetto della proprietà privata e delle attività antropiche esistenti; di provvedere alla vigilanza e

informa le autorità competenti per l'attivazione delle idonee azioni amministrative (comma 6 art. 34 l.r. cit.).

L'art. 31 del TUEL, approvato con d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, consente agli Enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni, di costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali.

L'art. 2 comma 186 lettera e) della legge finanziaria 23 dicembre 2009 n. 191 (come modificata dall'art. 1, comma 1-quater, lett. e), del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42), a fini di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa, ha imposto la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali (con l'eccezione dei bacini imbriferi montani costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959). Successivamente il legislatore ha però precisato che restano esclusi dall'applicazione della disciplina in parola, fino alla data di entrata in vigore di ciascuna legge regionale di riordino e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, i consorzi di funzione costituiti per la gestione degli Enti parco istituiti con legge regionale (cfr. l'art. 2, comma 44, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2011, n. 10).

L'obbligo di soppressione dei consorzi di funzione è stato ulteriormente rafforzato prevedendo appositi poteri di controllo e sanzione da parte del Prefetto (cfr. art. 16 comma 28 del d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito nella legge n. 148 del 14 settembre 2011).

Come ha già ricordato questa Sezione, <<il Parco di interesse sovracomunale "Grugnotorto Villoresi", oggetto della richiesta di parere, non è istituito da una legge regionale ma, sulla base della previsione legislativa regionale, istituito da alcuni Comuni con delibera consiliare (si vedano, in merito, gli artt. 16 bis e 34 della L.R. Lombardia n. 86 del 1983, come modificata dalla recente legge regionale di riforma n. 12 del 2011). Pertanto il parco in discorso non rientra nell'eccezione espressa, prevista dall'art. 2 comma 44 del d.l. n. 225 del 29 dicembre 2010, per i consorzi di funzione che gestiscono parchi istituiti con legge regionale, ma nella regola generale posta dall'art. 2 comma 186 lett. e) della legge n. 191 del 23 dicembre 2009 in tema di soppressione dei consorzi di funzioni fra Enti locali>> (così, Lombardia 641/2011/PAR del 5 dicembre 2011).

Nel richiamato parere, questa Sezione aveva anche affrontato la questione se l'attività del consorzio costituito per la gestione del parco, rientrasse fra i consorzi "di funzione", da sopprimere ai sensi della disposizione di legge nazionale, o piuttosto fra quelli "di servizi" che possono continuare ad operare.

In assenza di esplicita indicazione in merito nello statuto del Consorzio (all'epoca inviato dal Comune richiedente), la Sezione aveva ritenuto che il

consorzio in questione è qualificabile come consorzio di servizi, anche alla luce della disposizione transitoria posta dall'art. 8 della L.R. Lombardia n. 12 del 2011, laddove recita che "per i PLIS già riconosciuti alla data di entrata in vigore della presente legge sono mantenute le forme di gestione in essere, ivi compresi i consorzi di servizi".

Nel parere Lombardia 641/2011/PAR del 5 dicembre 2011 si concludeva che << l'opzione del legislatore regionale, anche antecedentemente all'intervento del legislatore nazionale teso alla soppressione dei consorzi di funzione, era nel senso di qualificare i consorzi per la gestione dei parchi locali di interesse sovracomunale come consorzi "di servizi" e non "di funzioni". Pertanto, senza voler entrare nel merito della predetta qualificazione effettuata dal legislatore regionale, ed in assenza di esplicite e difformi indicazioni nello Statuto del consorzio del Parco, si ritiene che la gestione possa continuare nella forma del consorzio ex art. 31 del TUEL d.lgs. n. 267 del 18/08/2000, qualificabile come consorzio "di servizi", soggetto, ai sensi dell'art. 14 del TUEL d.lgs. 267/2000 (dettato in tema di aziende speciali e richiamato per i consorzi di servizi), all'obbligo di pareggio di bilancio attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi >>.

Chiarita la natura dell'ente gestore del PLIS, occorre a questo punto analizzare i limiti entro cui gli obblighi di contenimento della spesa per il personale; in particolare, occorre stabilire se i limiti e divieti alle assunzioni posti in capo all'ente locale (e di cui si è detto in precedenza) siano applicabili anche ai consorzi, da questi ultimi costituiti ai sensi dell'art. 31 del TUEL.

Sempre nel richiamato parere (Lombardia 116/2013/PAR del 28 marzo 2013), la Sezione ha affermato che << gli obblighi cui sono soggetti organismi strumentali, forme associative o società partecipate non si rinvergono, in maniera immediata, nell'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, né nelle altre disposizioni di legge che hanno come ambito soggettivo d'applicazione gli enti locali (per esempio, i citati artt. 1 comma 557 della LF n. 296/2006 o 76 comma 4 del d.l. n. 112/2008), ma in quelle che prendono direttamente in considerazione questi ultimi.

In particolare per le società si fa riferimento all'art. 18 comma 2 bis del d.l. n. 112/2008, all'art. 9 comma 29 del d.l. n. 78/2010 e, da ultimo, all'art. 25 del d.l. n. 1/2012, convertito nella legge n. 27/2012 e all'art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012.

Per le aziende speciali e le istituzioni, invece, si deve richiamare l'art. 114 comma 5 bis del d.lgs. n. 267/2000 (inserito dall'art. 25, comma 2, lett. a), del d.l. n. 1/2012, convertito con legge n. 27/2012) che ha disposto quanto segue: "Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale;

contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie".

Come affermato in precedenti pareri della Sezione (fra tutti, n. 7/2012/PAR, n. 260/2012 e n. 417/2012), mentre il primo gruppo di norme pone obblighi a carico del solo Comune/Ente locale, il quale, per rispettarli, deve consolidare, come già esposto, le proprie spese per il personale a quelle sostenute dalla società partecipata, il secondo obbliga direttamente l'organismo strumentale o la società partecipata.

In virtù di tale tecnica normativa, le aziende speciali e le istituzioni (così come le società *in house*) possono acquisire personale se il Comune aderente non sia incorso in violazioni di norme sanzionate con il divieto di assunzioni (in particolare, obblighi posti dall'art. 1 commi 557 e seguenti della LF n. 296/2006; obiettivi posti dal patto di stabilità, sanzionati, con il divieto di assunzione, dall'art. 76 comma 4 del d.l. n. 112/2008; osservanza del rapporto del 50% fra spesa per il personale e spesa corrente, ex art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008).

In questo caso analoga disciplina, in virtù del rinvio operato dall'art. 114 comma 5 bis del TUEL, è applicabile alle aziende speciali, che potranno procedere ad assunzioni nel limite delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (art. 1 comma 562 LF n. 296/2006) o del 40% del risparmio derivante da queste ultime (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008 e s.m.i., fatte salve le più favorevoli condizioni previste dalla restante parte della norma se ne ricorrono i presupposti), a seconda che si tratti di enti soggetti o meno al patto di stabilità (cfr., sulla permanente validità dell'art. 1 comma 562 della legge n. 296/2006 a fini di disciplina dei limiti alle assunzioni degli enti non soggetti al patto, la Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 20/CONTR/2011).

Il nuovo art. 114 comma 5 bis del TUEL, letteralmente applicabile alle sole aziende speciali e istituzioni, impone le medesime regole di comportamento anche ai consorzi fra enti locali.

In una recente deliberazione della Sezione (parere n. 15/2013/PAR), riprendendo quanto appurato in precedenti elaborazioni (cfr., per esempio, deliberazioni n. 114/2012/PAR e n. 418/212/PAR), si è osservato come ai consorzi fra enti locali la legge estenda, in via ordinaria, le norme previste per le aziende speciali.

L'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 prevede, infatti, che "gli enti locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possono

costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili". Il successivo comma 8 ribadisce che ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113 bis (servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) "si applicano le norme previste per le aziende speciali".

Il citato art. 31 TUEL -che dà la facoltà ai Comuni di costituire consorzi- è inserito all'interno del Titolo II capo V, disciplinante le "forme associative" fra enti locali (fra cui figurano anche le Convenzioni, le Unioni e le altre forme di gestione associata previste, sulla base di norma regionale, dall'art. 33). Le norme che legittimano la costituzione di aziende speciali si trovano, invece, negli artt. 113 bis e 114 del TUEL, vale a dire nel Titolo V, relativo ai "servizi e interventi pubblici locali".

In base al combinato disposto degli artt. 31, 113 bis e 114 del d.lgs. 267/2000, si desume come l'Azienda speciale costituisca un ente strumentale del singolo Comune, mentre il Consorzio fra enti locali costituisce una delle possibili forme associative (alla pari di Convenzioni e Unioni), per la cui disciplina il legislatore richiama, in quanto compatibili, le norme previste per le Aziende speciali (cfr. art. 31 d.lgs. 267/2000).

Il carattere strumentale all'erogazione di servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha evidenziato come "il consorzio tra Enti Locali è definibile come un'azienda speciale di ognuno degli enti associati. Così come l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'ente locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il consorzio, in quanto azienda speciale degli enti che l'hanno istituito, è un ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati" (cfr. Cons. di Stato, n. 2605/2001; in termini similari, anche Cass., ordinanza n. 33691/2002).

Di conseguenza si ritiene che anche i Consorzi, costituiti fra enti locali per la gestione associata di servizi (essendo ormai preclusa la permanenza in vita di consorzi di funzione), debbano osservare, come le aziende speciali, i divieti e le limitazioni (individuati mediante il rinvio dinamico operato dall'art. 114 comma 5 bis del TUEL) previste per gli enti locali che li hanno costituiti e vi partecipano.

Pertanto il Consorzio, per poter procedere ad assunzioni, deve individuare i "divieti e le limitazioni" poste in capo ai Comuni aderenti (cfr. art. 114 comma 5 bis del TUEL), valutando, in primo luogo, se non sono incorsi in divieti (per esempio, mancato rispetto del patto di stabilità; inosservanza del tetto di spesa storica o del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente) ed enucleando, in secondo, le relative limitazioni (cessazioni intervenute nell'anno precedente ex art.

1 comma 562 della LF n. 296 o 40% delle medesime cessazioni, ex art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008)>>.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

27 giugno 2013

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)