

Consorzio dell'Adda⁸, e rideterminate con successivo D.M. del 21.01.1999 (pubblicato nella G.U. del 21.04.1999) con riferimento al solo Consorzio del Ticino⁹, da un lato, non sono state oggetto, successivamente ai suddetti decreti, di valida rideterminazione, a termini dell'art. 11 della L.24.01.1978, n° 14 e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 09.01.2001 (pubblicata nella G.U. 14.02.2001 n°37), e, dall'altro, devono considerarsi soggette alla riduzione di cui all'art. 1, comma 58 della L. 23.12.2005 n°266 (legge finanziaria 2006).

Sotto il primo profilo, si osserva che dalla documentazione trasmessa dal Consorzio dell'Adda si evince come il Consiglio di amministrazione del Consorzio, con delibera n°12/2004 del 20.10.2004, adottata nonostante le riserve espresse dal Collegio dei Revisori dei Conti, che aveva evidenziato la necessità che fosse, all'uopo, approvato uno specifico decreto interministeriale, ha deliberato di approvare i criteri per la determinazione delle indennità "sulla base del documento di indirizzo redatto dai Ministeri competenti" e la trasmissione della delibera ai Ministeri vigilanti "per quanto di loro competenza", prevedendo inoltre che "in occasione del Consiglio di amministrazione convocato per l'approvazione del bilancio consuntivo 2004" sarebbero stati adottati "i provvedimenti idonei per l'erogazione del compenso degli amministratori", che "sino a tale data" sarebbe rimasto "congelato"; in effetti, anche successivamente all'approvazione del suddetto consuntivo, le maggiori somme ipoteticamente dovute in dipendenza della rideterminazione dei compensi operata con la suddetta delibera, sono state accantonate confluendo nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione.

A seguito della suddetta delibera, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ebbe a predisporre uno schema di decreto interministeriale di rideterminazione, in conformità alle richieste formulate dal Consorzio, delle indennità di carica del Presidente del Consiglio di amministrazione e del Presidente e dei componenti del Collegio dei Revisori dei Conti nonché del gettone di presenza dei membri del consiglio di amministrazione, che, peraltro, non ha ottenuto il concerto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, per considerazioni (incentrate, in particolare, sulla imminente attivazione delle procedure di riordino di cui all'art. 2, comma 634, della L. 244/2007) sulle quali il Dicastero dell'Ambiente, con nota del 29.09.2008 indirizzata al Consorzio, ha dichiarato di concordare.

Una fattispecie analoga si è verificata con riferimento al Consorzio del Ticino,

⁸ Con i decreti di cui al testo, le indennità di carica dei Consorzi dell'Adda, dell'Oglio e del Ticino, sono state determinate, a decorrere dal 01.01.1996, in £.1.400.000 mensili lorde (pari ad €8.676,47 annui) per i presidenti dei consorzi, in £.350.000 mensili lorde per il presidente del collegio dei revisori dei conti ed in £.230.000 mensili lorde per i membri e le medaglie di presenza sono stati determinate, con la medesima decorrenza, nella misura di £.120.000 lorde per i membri del consiglio di amministrazione ed in £.60.000 lorde per gli altri organismi.

⁹ Con il decreto di cui al testo, le indennità di carica del Consorzio del Ticino sono state rideterminate, a decorrere dal 01.01.1999, in £.1.540.000 mensili lorde (pari ad €9.544,12 annui) per il presidente del Consorzio, in £.385.000, per il presidente del collegio dei revisori dei conti ed in £.253.000 mensili lorde per i membri, e le medaglie di presenza sono state rideterminate, con la medesima decorrenza, in £.132.000 lorde per i membri del consiglio di amministrazione ed in £.66.000 lorde per i membri del collegio dei revisori dei conti.

con la differenza che le maggiori somme conseguenti all'aumento dell'indennità di carica del presidente del Consorzio, anziché essere congelate e destinate a vincolare l'avanzo di amministrazione, sarebbero state corrisposte al presidente¹⁰.

Sotto il secondo dei summenzionati profili, relativo alla riduzione prescritta dall'art. 1, comma 58°, L. 266/2005, applicabile ai Consorzi de quibus limitatamente al 2006, risulta che, mentre il Consorzio dell'Adda ed il Consorzio del Ticino hanno provveduto ad effettuare la riduzione del 10% sui soli compensi erogati, in detto esercizio, ai membri del Collegio dei Revisori ed al Presidente del Consorzio, provvedendo al versamento dell'importo della riduzione stessa all'entrata del bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 63° della stessa legge, il Consorzio dell'Oglio, dopo aver operato analoga riduzione, senza provvedere al relativo versamento all'erario statale, ha ripristinato, con effetto retroattivo (con la corresponsione delle differenze maturate dal 01.01.2006), l'importo degli emolumenti in godimento.

¹⁰ Dalla documentazione trasmessa dal Consorzio del Ticino non è, peraltro, dato evincere se, anche per effetto della sospensione della corresponsione dell'emolumento di cui è menzione nel verbale della riunione del Comitato di presidenza del 13.03.2006, gli importi indebitamente corrisposti siano stati recuperati ed eventualmente in quale misura.

3. Il personale dei consorzi.

Il personale in servizio in ciascun consorzio è riportato nelle tabelle allegate ai relativi rendiconti consuntivi, senza alcuna sostanziale variazione nel quadriennio che ne occupa (salvo quanto si andrà ad evidenziare), nei termini che seguono.

CONSORZIO DELL' ADDA	personale in servizio
Dirigente (Area 1 - II^ fascia)	1
geometra (posizione economica C1)	1
ragioniere (posizione economica B3)	1
assistente VI q.f.	1
guardiani (posizione economica A3)	1
guardiani (posizione economica A2)	2
totale	7

Secondo quanto comunicato dal Consorzio con nota del 09.09.2003, per un'unità di personale trova applicazione il C.C.N.L. dei consorzi di bonifica, mentre per il restante personale trovano applicazione i C.C.N.L. per il personale degli Enti Pubblici non economici.

CONSORZIO DEL TICINO	personale in servizio
Dirigente C.C.N.L. consorzi bonifica	1
VI qualifica - assistente tecnico (area B2)	1
V qualifica - operatore di amministrazione (area B1)	1
operaio manovratore (C.C.N.L. consorzi bonifica)	2
IV qualifica - operatore qualificato (area B1)	3
Totale	8

Come riportato nella tabella, il dirigente e due operai manovratori sono inquadrati secondo i contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dei consorzi di bonifica relativi, rispettivamente, al personale dirigente ed al restante personale dipendente. Le restanti unità di personale sono inquadrare secondo la disciplina del C.C.N.L. degli Enti Pubblici non economici.

CONSORZIO DELL' OGLIO	personale in servizio
Direttore - Dirigente superiore	1
Collaboratore professionale VII q.f. - C3	1
assistente tecnico - VI q.f. - B2	0
operatore amministrativo (part time) - V q.f. - B1	0
archivista (part - time) - IV q.f. - A2	1
operatore qualificato - IV q.f. - A3*	3
Totale	6

*Nel corso del 2005, un dipendente ha fruito del passaggio di qualifica da A2 a A3 del CCNL parastato.

Sebbene la tabella del personale in servizio allegata al consuntivo 2007 del Consorzio dell'Oglio non rechi alcuna variazione rispetto alle omologhe tabelle dell'esercizio precedente, dall'esame dei verbali delle riunioni degli organi consortili si evince che, nel corso del 2007, più di una unità di personale è stata collocata a riposo, senza, peraltro, che, entro il termine dell'esercizio stesso, si provvedesse alla relativa sostituzione.

Premesso quanto innanzi, si osserva, per quanto attiene la spesa per il personale del Consorzio dell'Adda, che la stessa ha avuto nel tempo l'andamento emergente dai dati estrapolati dai conti economici e di seguito riportati, relativi ai costi della produzione "per il personale", di cui sub lett. a), b), c) e d), nonché, limitatamente all'ammontare degli impegni impropriamente assunti sul fondo speciale per rinnovi contrattuali in corso¹¹, sub lett. e) ¹².

Consorzio dell'Adda	2003	2004	2005	2006	2007
a) salari e stipendi	325.569	323.462	322.885	390.468	368.340
b) oneri sociali	0	0	0	0	0
c) trattamento di fine rapporto	26.330	9.320	17.590	28.047	11.196
d) trattamento quiescenza e similari	33.285	34.417	35.147	35.867	36.504
e) altri costi	1.832	8.900	8.100	0	0
totale costi per il personale	387.016	376.099	383.722	454.382	416.040

Nella voce "salari e stipendi" di cui alla lettera a) dei costi relativi al personale di cui al conto economico sono confluite le spese di cui al seguente dettaglio, desunto dal rendiconto finanziario gestionale, ivi compresi gli "oneri previdenziali ed assistenziali" che più correttamente avrebbero dovuto essere riportati, a conto economico, sotto la voce "oneri sociali" di cui alla lett. b), che invece risulta, in tutti gli esercizi considerati, pari a zero.

¹¹ A fronte dei suddetti impegni non risultano, peraltro, effettuati pagamenti ed i conseguenti residui passivi risultano integralmente stornati nell'esercizio 2006.

¹² con esclusione del residuo ammontare della relativa voce, in quanto nella stessa sono confluiti gli importi, iscritti nel rendiconto finanziario gestionale quali spese per "prestazioni istituzionali", "trasferimenti passivi", "oneri finanziari" ed "altre uscite", non pertinenti al costo del lavoro, salva l'eccezione di cui al testo.

Consorzio dell'Adda	2003	2004	2005	2006	2007
stipendi ed altri assegni fissi	211.011	151.662	153.145	180.240	169.270
altre indennità		57.409	56.000	73.800	68.190
compensi per lavoro straordinario		5.345	5.148	5.397	5.267
compensi incentivanti	27.034	19.500	19.500	22.812	22.600
Indennità e rimborsi spese per missioni	5.128	5.772	4.631	5.149	7.000
oneri previdenziali ed assistenziali	75.708	76.619	77.123	94.710	88.475
oneri per le pensioni del personale	2.914	3.050	3.203	3.237	3.215
altri oneri sociali a carico dell'Ente	3.774	4.105	4.135	5.123	4.323
Totale	325.569	323.462	322.885	390.468	368.340

L'incidenza dei costi per il personale sul totale dei costi della produzione ha avuto, negli esercizi in considerazione, il seguente andamento:

Consorzio dell'Adda	2003	2004	2005	2006	2007
incidenza dei costi per il personale %	61,38	56,83	57,59	60,99	61,19

Avuto riguardo, invece, al Consorzio dell'Oglio, si osserva come, dai relativi conti economici, emerge che il costo del personale ha avuto il seguente andamento:

Consorzio dell'Oglio	2003	2004	2005	2006	2007
per salari e stipendi		219.922	220.611	232.181	175.411
oneri sociali		74.169	74.695	87.929	62.779
trattamento fine rapporto		0	0	15.600	79.674
trattamento quiescenza e similia		3.490	3.560	0	0
altri costi		5.945	9.949	11.515	15.961
totale costi per il personale	297.810	303.527	308.815	347.225	333.825

Salvo il maggior dettaglio, l'ammontare delle spese per il personale di cui ai rendiconti finanziari gestionali e che di seguito si riportano, corrisponde all'ammontare delle spese per il personale indicate, fra i costi della produzione, nei conti economici.

Consorzio dell'Oglio	2003	2004	2005	2006	2007
stipendi ed altri assegni fissi	178.447	178.592	180.497	190.798	149.081
compensi lavoro straordinario	604	577	785	1.635	611
indennità e rimborsi spese per missioni	5.476	5.368	9.163	9.053	15.350
oneri previdenziali ed assist.	71.095	69.341	69.687	82.716	60.078
altri oneri sociali	4.724	4.829	5.009	5.213	2.701
Corsi	0	0	0	0	0
fondo miglioramento efficienza dell'ente	25.404	26.330	27.114	26.383	26.330
buoni pasto	0	0	0	827	0
fondo speciali per rinnovi contrattuali	8.655	15.000	13.000	15.000	0
pensioni a carico dell'Ente	3.405	3.490	3.560	0	0
Accantonamento al T.F.R.	0	0	0	15.600	64.499
indennità di anzianità	0	0	0	0	15.175
Totale	297.810	303.527	308.815	347.225	333.825

La notevole diminuzione, nel 2007, dei costi per salari, stipendi ed oneri sociali a fronte di un notevole aumento dei costi per trattamento di fine rapporto, ben si spiega considerato che, come innanzi esposto, nel corso del suddetto esercizio vi è stato il collocamento a riposo di più unità di personale, senza peraltro che si procedesse alla loro sostituzione entro il termine dell'esercizio.

Come evidenziato anche dal surriportato dettaglio delle spese per il personale, il collocamento a riposo delle suddette unità di personale ha evidentemente imposto la congrua implementazione dell'accantonamento relativo al TFR, dopo che per alcuni esercizi non si era provveduto ad effettuare gli accantonamenti stessi per la quota maturata nell'esercizio.

In proposito occorre evidenziare come, in sede di riformulazione del consuntivo 2004 a seguito dei rilievi dell'Amministrazione vigilante, il Consorzio dell'Oglio non ha ritenuto di apportare correzioni al consuntivo per quanto attiene alla invarianza del Fondo trattamento di fine rapporto (oltre che del Fondo per ripristino investimenti), in quanto si sarebbe ritenuto che vi fosse un sostanziale equilibrio fra gli importi maturati e l'importo iscritto, donde la non necessità di un ulteriore accantonamento; sennonché, il successivo comportamento del Consorzio evidenzia l'erroneità della motivazione a suo tempo addotta a giustificazione del mancato accantonamento.

Con riferimento al "fondi speciali per rinnovi contrattuali in corso" occorre evidenziare come, negli esercizi 2004, 2005 e 2006, risultino assunti impegni a carico dei relativi stanziamenti di competenza, per gli importi risultanti dalla tabella, così come risultano effettuati pagamenti a carico dei relativi stanziamenti di cassa; ciò che, pe-

raltro, non appare conforme al disposto di cui all'art. 18, primo e secondo comma, del D.P.R. 97/2003.

E' da evidenziare, inoltre, la notevole incidenza dei trattamenti incentivanti ("fondo per il miglioramento dell'efficienza dell'Ente") sulla complessiva spesa per il personale, nonché la notevole crescita dell'ammontare delle indennità e rimborsi spese per missioni.

L'incidenza dei costi per il personale sul totale dei costi della produzione ha avuto, negli esercizi in considerazione, il seguente andamento.

Consorzio dell'Oglio	2003	2004	2005	2006	2007
incidenza dei costi per il personale %	68,26 %	66,82%	63,52%	66,88%	62,94%

Avuto riguardo al Consorzio del Ticino, le spese per il personale, desunte dai relativi conti economici, presentano il seguente andamento.

Consorzio del Ticino	2003	2004	2005	2006	2007
a) per salari e stipendi	223.576	232.992	270.545	281.383	302.490
b) oneri sociali	128.421	129.031	118.194	123.751	134.578
c) trattamento fine rapporto	13.987	13.987	8.987	9.000	7.000
d) trattamento quiescenza e similia	0	0	0	0	0
e) altri costi	9.131	9.875	10.227	10.261	11.242
totale spese	375.115	385.885	407.953	424.395	455.310

Occorre osservare che l'importo complessivo delle spese registrate, nel conto economico, quali "costi per il personale", si discosta dall'ammontare emergente dal rendiconto finanziario gestionale, in quanto non sono state comprese nel novero delle prime le "indennità e rimborso spese viaggi per missioni".

Si riporta, di seguito, il dettaglio delle spese per il personale emergenti dal rendiconto finanziario gestionale.

Consorzio del Ticino	2003	2004	2005	2006	2007
stipendi ed altri assegni fissi al personale	205.737	223.964	256.790	271.704	286.992
buoni mensa	9.131	9.875	9.769	10.261	11.021
compensi per lavoro straordinario bonifica	3.839	2.871	3.132	3.544	3.883
trattamento accessorio parastato	8.746	6.157	5.223	6.135	7.191
indennità e rimborsi spese per missioni	4.714	6.664	5.584	7.866	8.125
oneri previdenziali ed assistenziali	108.819	108.895	97.272	101.984	112.211
altri oneri sociali	19.602	20.136	20.922	21.767	22.367
corsi			458		221
fondi speciali per rinnovi contrattuali in corso	5.254		5.400		4.424
accantonamento al T.F.R.	13.987	13.987	8.987	9.000	7.000
Totale	379.829	392.549	413.537	432.261	463.435

Con riferimento al "fondi speciali per rinnovi contrattuali in corso" occorre evidenziare come, negli esercizi 2005 e 2007, risultino assunti impegni a carico dei relativi stanziamenti per gli importi risultanti dalla tabella (a fronte dei quali risultano effettuati pagamenti nell'esercizio di competenza e/o nell'esercizio successivo), in difformità dal disposto di cui all'art. 18, primo comma, del D.P.R. 97/2003.

Al costo complessivo innanzi riportato corrisponde la seguente incidenza del costo per il personale sul totale dei costi della produzione

Consorzio del Ticino	2003	2004	2005	2006	2007
incidenza dei costi per il personale %	48,69%	35,79%	47,07%	52,32%	54,68%

Dal confronto dei dati in ordine all'incidenza percentuale del costo del personale sul totale dei costi della produzione, si rileva chiaramente come la suddetta incidenza sia notevolmente e costantemente più elevata presso il Consorzio dell'Oglio, presso il quale si aggira mediamente sul 65%, rispetto agli altri due consorzi, presso i quali l'incidenza media è ben inferiore (intorno al 59% per il Consorzio dell'Adda ed al 47% per il Consorzio del Ticino).

Il costo medio per unità di personale, pari al quoziente del costo complessivo del personale diviso per il numero delle unità di personale in servizio, ha avuto, negli esercizi considerati, il seguente andamento:

	n° unità	2003	2004	2005	2006	2007
Consorzio dell'Adda	7	55.288	53.728	54.817	64.912	59.434
Consorzio del Ticino	8	47.479	49.069	51.692	54.033	57.929
Consorzio dell'Oglio	6	49.635	50.588	51.469	57.871	¹³

Dalla suddetta tabella emerge chiaramente come il costo del lavoro abbia avuto un notevole aumento negli esercizi 2006 – 2007, presumibilmente in connessione con la stipula, sia per il personale dirigente¹⁴ sia per il restante personale¹⁵, dei nuovi contratti collettivi di lavoro applicabili al personale dei Consorzi, e che avendo decorrenza retroattiva, hanno comportato la corresponsione di arretrati.

¹³ Nell'impossibilità di procedere, con riferimento al Consorzio dell'Oglio, ad una puntuale determinazione del divisore con riferimento al 2007, stante gli intervenuti collocamenti a riposo, non si è calcolato il costo medio del personale con riferimento al suddetto esercizio.

¹⁴ In data 01.08.2006 sono stati stipulati, infatti, il contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003 ed il contratto collettivo nazionale di lavoro per il biennio economico 2004-2005 relativi all'area VI della dirigenza, e cioè relativi al personale dirigente dipendente dagli enti e dalle agenzie dei comparti agenzie fiscali ed enti pubblici non economici e, in data 29.03.2006, è stato stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti dei consorzi di bonifica, degli enti similari di diritto pubblico e dei consorzi di miglioramento fondiario avente "vigenza" dal 1° gennaio 2004.

¹⁵ In data 08.05.2006 è stato stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto enti pubblici non economici relativo biennio economico 2004-2005 ed in data 18.05.2005 è stato stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dai consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario avente decorrenza dal 1° gennaio 2004 e scadenza il 31 dicembre 2007.

4. Ordinamento contabile.

Come è noto l'ordinamento contabile degli enti pubblici di cui alla L. 70/1975 - nel novero dei quali devono comprendersi i Consorzi che ne occupano - già disciplinato dal D.P.R. 696/1979, è stato oggetto di riforma ad opera del regolamento approvato con D.P.R. 97/2003, emanato ai sensi dell'art. 1, terzo comma, secondo periodo, della L. 208/1999 ed entrato in vigore, a termini dell'art. 95 dello stesso D.P.R., il 1° gennaio 2004.

Il suddetto regolamento, pur recando una normativa dettagliata, ha previsto, all'art.2, che gli enti destinatari in ragione del rispettivo assetto dimensionale ed organizzativo, ne integrino la disciplina "nelle materie non specificatamente disciplinate" dallo stesso, con proprio regolamento, adottato in armonia con le disposizioni contenute nella L. 241/1990 e nel D.Lgs. 165/2001, deliberato, dall'organo di vertice e trasmesso all'Amministrazione vigilante ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della R.G.S.

In proposito si osserva che:

- il Consorzio del Ticino ha adottato, nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 26.04.2004, un regolamento di contabilità successivamente adeguato, in data 20.04.2006, ai rilievi dei Ministeri vigilanti, che hanno investito in particolare la disciplina dei rimborsi spese al Presidente ed ai componenti degli organi collegiali;
- il Consorzio dell'Adda ha adottato, con delibera del Consiglio di amministrazione del 29.04.2004, un regolamento di contabilità quindi riadottato, con modifiche, a seguito di rilievi dei Ministeri vigilanti, con delibere del 27.04.2005 e del 28.04.2006; con nota del 20.09.2006, il Ministero dell' Economia e delle Finanze ha rappresentato la necessità che l'Ente provveda a riformulare per intero il titolo V (procedure concorsuali) in conformità alle disposizioni di cui al D.Lgs. 163/2006, senza, che, allo stato, risulti che si sia provveduto in tal senso;
- il Consorzio dell'Oglio ha adottato, in data 16.04.2004, un regolamento di contabilità che è stato oggetto di rilievi da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota del 04.11.2004. Dalla documentazione trasmessa dal Consorzio non risulta quale ulteriore seguito abbia avuto la questione presso il Consorzio e presso i Ministeri vigilanti¹⁶.

¹⁶ Il Consorzio dell'Oglio ha trasmesso copia del regolamento contabile ("regolamento integrativo di amministrazione e contabilità") che, secondo quanto risulta dall'epigrafe dello stesso regolamento, sarebbe stato deliberato nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 24.10.2005. Sennonché, dal relativo verbale

Attese le loro ridotte dimensioni, i Consorzi fluviali sono soggetti alla disciplina agevolativa dettata per gli enti pubblici di piccole dimensioni dall'art. 48 D.P.R. 97/2003.

I Consorzi risultano in effetti essersi avvalsi della suddetta disciplina agevolativa: i rendiconti finanziari gestionali trasmessi a questa Corte ai sensi dell'art. 4 L. 259/1958 risultano, infatti, redatti in forma abbreviata.

Nei Consorzi de quibus il controllo interno si esaurisce nel controllo di regolarità amministrativo contabile svolto dal collegio dei revisori dei conti, mentre non risultano di fatto espletate le ulteriori forme di controllo contemplate dal D.Lgs. 286/1999, come, del resto, consentito dal punto 4 (rubricato "il controllo degli enti pubblici di dimensioni limitate") dell'allegato 17 (principi di revisione) al regolamento di cui al D.P.R. 97/2003, cui si richiamano i regolamenti di contabilità trasmessi¹⁷.

Dalla documentazione trasmessa dai Consorzi, si evince che i rispettivi collegi dei revisori dei conti - costituiti, per ciascuno dei predetti enti, in conformità alle relative (analoghe) previsioni legislative e statutarie, da un membro nominato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, un membro nominato dal Ministero dei Lavori Pubblici (ora dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) e da un membro nominato dall'assemblea degli utenti - hanno espletato le funzioni di controllo demandate loro, avuto in particolare riguardo alle verifiche di cassa, esprimendo il proprio parere in ordine ai documenti previsionali e consuntivi.

non risulta che, nella riunione del 24.10.2005, il suddetto organo abbia adottato alcuna deliberazione in proposito. D'altro canto, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto del Consorzio dell'Oglio, il regolamento di contabilità dovrebbe essere approvato non solo dal Consiglio di Amministrazione ma anche dall'Assemblea degli utenti.

¹⁷ E cioè i regolamenti del Ticino (art. 20) e dell'Oglio (art.19).

5. I vincoli di finanza pubblica.

Come è noto al fine di assicurare il concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica fissati negli strumenti di programmazione economico-finanziaria, il legislatore ha dettato norme che, oltre a stabilire limitazioni all'ammontare di specifiche tipologie di spese¹⁸ hanno previsto un'evoluzione controllata della spesa complessiva¹⁹ degli enti pubblici non territoriali, hanno imposto loro la riduzione delle spese per beni e servizi²⁰ nonché l'obbligo di riversare all'entrata del bilancio dello Stato le conseguenti economie²¹.

Le suddette previsioni hanno interessato, nei termini che si verranno ad esporre, i Consorzi che ne occupano.

In proposito, occorre osservare che, mentre alcuni dei suddetti vincoli di contenimento delle spese ed obblighi di riversamento all'erario delle somme conseguentemente accantonate sono stati previsti nei confronti della generalità degli enti pubblici non territoriali, salve le eccezioni previste, altri sono stati previsti come applicabili - *ab origine*²² ovvero da un certo momento in poi²³ - nei soli confronti degli enti compresi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, individuati, a termini dell'art. 1, quinto comma, della L.30.12.2004 n° 311 (legge finanziaria 2005), per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla stessa legge, e per gli anni successivi dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta

¹⁸ cfr. l'art. 1, 9° e 10° comma D.L. 12.07.2004 n°168, conv. con modif., dalla L. 30.07.2004, n°191, l'art. 1, 11° e 12° comma, della L. 30.12.2004 n°311 (finanziaria 2005), l'art. 1, comma 9°, 10°, 11°, 56°, 57°, 58°, 59° e 61° dell'art. 1 della L. 23.12.2005 n°266 (legge finanziaria 2006).

¹⁹ cfr. l'art. 1, 5° e 57° comma, L.30.12.2004 n° 311 (legge finanziaria 2005).

²⁰ cfr., l'art. 1, quarto comma, D.L. 06.09.2002 n° 194, in attuazione del quale è stato emanato il D.M. 29 novembre 2002, l'art. 11 ter, quarto comma, del D.L. 30.09.2005 n°203 conv. in legge dalla L. 02.12.2005 n°248 (nel quale sono confluite le disposizioni di cui al D.L. 17.10.2005 n°211 non convertito), l'art. 22, primo e secondo comma, del D.L. 04.07.2006 n. 223 conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 4 agosto 2006, n. 248 (le disposizioni di cui al secondo comma sono state, peraltro, dapprima dichiarate inapplicabili, per l'anno 2007, dal secondo comma dell'art.4, del D.L. 02.07.2007 n° 81 conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 03.08.2007 n° 127, e, quindi, abrogate dall'art.2, comma 625, della L. 24.12.2007 n° 244).

²¹ cfr. l'art. 1, 48° comma, della L. 23.12.2005 n°266 (legge finanziaria 2006), con riferimento alle somme di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del D.M. 29 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze, il quinto comma dell'art. 11 ter del D.L. 30.09.2005 n°203 conv. in legge dalla L. 02.12.2005 n°248 con riferimento alle somme provenienti dalle riduzioni di cui al precedente quarto comma, l'art. 22, primo e secondo comma, D.L. 04.07.2006 n. 223 conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 4 agosto 2006, n. 248, con riferimento alle somme provenienti dalle riduzioni dagli stessi rispettivamente previste, il comma 63 dell'art. 1 della L. L. 23.12.2005 n°266 (legge finanziaria 2006) con riferimento alle somme derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi da 52 a 60.

²² così per i limiti della crescita della spesa complessiva degli enti pubblici non territoriali di cui all'art. 1, comma 57°. L. finanziaria 2005.

²³ così per le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 9, 10, 11, 56, 58 e 61, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, che, riferite indistintamente *ab origine* a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni (con le esclusioni, di volta in volta, previste), a termini dell'art. 1, comma 505, della L. 27.12.2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), a decorrere dall'anno 2007, si applicano alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno²⁴.

Quanto a quest'ultimi, deve ritenersi che gli stessi, non siano suscettibili di applicazione nei confronti dei Consorzi, a decorrere dal 01.01.2006, considerato che l'inclusione dei Consorzi stessi nel conto consolidato della P.A., se deve ammettersi, alla stregua dell'elenco 1 allegato alla L. 311/2004, con riferimento all'esercizio 2005, deve, di converso, escludersi alla stregua degli elenchi adottati dall'ISTAT, da valere per gli esercizi successivi.

Depone in tal senso il rilievo che, mentre l'elenco delle "amministrazioni pubbliche per tipologia di attività istituzionale" incluse nel suddetto conto, allegato alla L. 311/2004, pur non contemplando espressamente i consorzi che ne occupano, contempla gli "enti a struttura associativa", nel novero dei quali possono considerarsi compresi i consorzi *de quibus*, di converso i provvedimenti dell'ISTAT contenenti gli elenchi, da valere per gli anni successivi al 2005, delle amministrazioni pubbliche inserite nel relativo conto economico consolidato²⁵, non contemplano gli "enti a struttura associativa", quale *genus* identificante una categoria di soggetti suscettibile di comprendere ogni ente ad esso riconducibile, da considerarsi conseguentemente ricompreso, per ciò solo, nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, ma contemplano gli "enti a struttura associativa" quale, tipologia istituzionale, ossia classe, ricomprensente enti *nominatim* identificati (Amministrazione degli archivi notarili etc.) e nel novero dei quali non compaiono i Consorzi fluviali, sicché deve escludersi il loro assoggettamento alle disposizioni di contenimento della spesa pubblica, il cui ambito applicativo è individuato avuto riguardo alle previsioni di cui all'art. 5 L. 311/2004.

In proposito si osserva che il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato che, con nota del 01.02.2007, prot. n°8172, in sede di esame del bilancio di previsione 2007 del Consorzio dell'Adda, ancora richiamava i vincoli di cui all'art. 1, comma 57, L. 311/2004 ed all'art. 22, secondo comma, D.L. 223/2006 conv. dalla L. 248/2006, applicabili nei soli confronti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, nonché l'art.

²⁴ Il conto consolidato della P.A. (che è uno dei cinque settori istituzionali in cui si suddivide l'economia secondo gli schemi di contabilità nazionale) è elaborato dall'ISTAT, in conformità ai criteri del SEC'95, di cui al regolamento CE n.2223/96, ed ha la funzione di determinare l'indebitamento o l'accreditamento netto della Pubblica amministrazione (e cioè il saldo tra il complesso delle entrate e delle uscite pubbliche), che misura l'assorbimento di risorse da parte del comparto, tenendo presente che il rapporto tra indebitamento netto ed il PIL è uno dei parametri di riferimento del Protocollo sui deficit eccessivi annesso al Trattato di Maastricht e del Patto di Stabilità e Crescita.

Le informazioni raccolte (con cadenza annuale e, dall'ottobre 2003, anche con cadenza trimestrale) sono trasmesse alla Commissione UE, dove vengono utilizzate per il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

²⁵ Cfr. il comunicato ISTAT del 29.07.2005, pubblicato nella G.U. 29.07.2005, n°175, per il 2006, il comunicato ISTAT del 28 luglio 2006, pubblicato nella G.U. del 28.07.2006, n. 174, per il 2007, il comunicato ISTAT del 31.07.2007 pubblicato nella G.U. del 31.07.2007, n°176, modificato dal comunicato ISTAT del 29.10. 2007, pubblicato nella G.U. del 29.10.2007 n°252, per il 2008, ed il comunicato ISTAT del 31.07.2008, pubblicato nella G.U. 31.07.2008 n°178, per il 2009.

1, commi 11, 56 e 58, L. 266/2005, parimenti applicabili, a decorrere dall'anno 2007, alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, a termini dell'art. 1, comma 505, della L. 27.12.2006 n°296, più di recente, con nota del 09.03.2007, ha comunicato che i Consorzi dell'Adda, dell'Oglio e del Ticino non sono stati inclusi nell'elenco ISTAT pubblicato nella G.U. n°174 del 28.07.2006 delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato ai sensi dell'art. 1, quinto comma, L. 311/2004, dando espressamente atto che, pertanto, i Consorzi non sono destinatari dei vincoli contenuti nella L. 296/2006 (finanziaria 2007), e con successiva nota del 23.04.2007, ha altresì precisato che i Consorzi non sono "destinatari delle disposizioni di cui all'art. 22 della L. 248/2006".

Stante il riferimento da ultimo formulato all'art. 22 della L. 248/2006 e considerato che, comunque, l'elenco del 28.07.2006 richiamato con la summenzionata nota del 09.03.2007, non si differenzia dall'elenco ISTAT pubblicato nell'anno precedente, deve ritenersi che i Consorzi non vi fossero, parimenti, inclusi e che, pertanto, non fossero destinatari sin dal 2006 delle disposizioni dettate con riferimento alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato.

E', peraltro, appena il caso di osservare come l'esclusione, a decorrere dal 01.01.2006, dei Consorzi de quibus dal novero delle amministrazioni incluse nel conto consolidato della P.A., se vale, dalla suddetta data, ad esentare i Consorzi dai vincoli di contenimento delle spese e dagli obblighi previsti a carico dei soli enti inclusi negli elenchi delle suddette amministrazioni, non vale certamente ad esonerare i Consorzi dall'osservanza dei suddetti vincoli ed obblighi per il periodo in cui vi sono stati inclusi, e cioè per il 2005, nonché dall'osservanza dei vincoli e degli obblighi che, comunque, prescindano da tale inclusione, siccome previsti a carico della generalità delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Si deve ritenere che i Consorzi abbiano disatteso la previsione di cui al summenzionato art. 1, comma 57, L. 311/2004 (finanziaria 2005), che in funzione di un'evoluzione controllata della spesa complessiva degli enti pubblici, ha disposto che gli enti indicati nell'elenco 1 allegato alla stessa legge potessero incrementare per l'anno 2005 le proprie spese, al netto delle spese per il personale, in misura non superiore all'ammontare delle spese dell'anno 2003 incrementato del 4,5 per cento.

In proposito, tenuto conto della circolare del Ministro dell'Economia e delle Finanze n°35 del 23.11.2004²⁶, che ha puntualizzato alcuni aspetti applicativi della suddetta disposizione, in sede di predisposizione dei bilanci di previsione 2005, precisando

²⁶ richiamata dalla circolare del Ragioniere Generale dello Stato n°18 del 12.05.2005 e reperibile, al pari di quest'ultima, sul sito internet della R.G.S.

che le suddette limitazioni concernono sia gli stanziamenti di competenza che quelli di cassa e che l'incremento delle spese complessive deve essere determinato al netto delle spese di personale, delle partite di giro, dei rimborsi di mutui ed anticipazioni ed estinzioni di debiti, in misura non superiore all'ammontare delle spese rispettivamente impegnate e pagate nell'anno 2003 incrementato del 4,5%²⁷, si evidenziano, avuto riguardo ai relativi impegni, le seguenti risultanze:

art. 1, comma 57, L.311/2004	ADDA ²⁸	OGLIO	TICINO
totale uscite 2005 (A)	350.678	179.876	433.223
totale uscite 2003 (B)	204.163	130.361	370.968
totale uscite 2003 + 4,5% (C)	213.350	136.227	387.662
eccedenza di spesa (A - C)	137.328	43.649	45.561

Il mancato rispetto della disciplina sul contenimento delle spese di cui all'articolo 1, comma 57, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, è sanzionato dal D.L. 04.07.2006 n°223 conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 4 agosto 2006, n. 248 che, all'art. 26, ha previsto che in tal caso i trasferimenti statali a qualsiasi titolo operati a favore di detti enti siano ridotti in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dai conti consuntivi ovvero, per gli enti che - come i Consorzi fluviali - non ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato, che gli stessi siano tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 settembre dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, un importo pari alle eccedenze risultanti dai relativi conti consuntivi.

Non risulta che i Consorzi abbiano provveduto al versamento all'entrata del bilancio dello Stato dell'importo delle eccedenze risultanti dai rispettivi rendiconti consuntivi.

Avuto riguardo, poi, all'adempimento degli ulteriori vincoli, di cui innanzi si è fatta menzione, cui sono connessi obblighi di riversamento all'entrata del bilancio dello Stato delle conseguenti economie, occorre rilevare:

- con riferimento al Consorzio dell'Adda, che, nella situazione amministrativa allegata al consuntivo 2004, risulta evidenziato, nella parte vincolata, l'avanzo di amministrazione per € 10.418,25, conseguente alle riduzioni di spesa del 15%

²⁷ Con la predetta circolare si è, inoltre, precisato che i criteri indicati dovranno essere rispettati anche in occasione dei provvedimenti di variazione al bilancio di previsione 2005, nonché nel corso della gestione del bilancio, aggiungendo, altresì, che la rispondenza delle impostazioni previsionali ai predetti criteri deve essere oggetto di valutazione ai fini dell'approvazione dei bilanci e dei relativi provvedimenti di variazione da parte delle Amministrazioni vigilanti, sulla base anche del parere espresso dal Collegio dei revisori.

²⁸ Considerato che l'investimento delle liquidità del Consorzio dell'Adda figura, nell'esercizio 2003, fra le immobilizzazioni finanziarie (per € 200.000) e, nell'esercizio 2005, fra le partite di giro (per € 260.000), e che quest'ultime non vengono prese in considerazione ai fini della determinazione del limite di crescita della spesa complessiva, al fine di omogeneizzare le spese poste a confronto, si è detratto dall'ammontare delle spese relative al 2003 il suddetto importo di € 200.000; ove, peraltro, allo stesso fine, si ritenesse di conteggiare, fra le spese relative al 2005, l'investimento della liquidità dell'ente (ricompreso nelle partite di giro) vieppiù maggiore sarebbe l'eccedenza di spesa, giusto il seguente conteggio: totale spese 2005 = € 610.678; totale spese 2003 = € 404.163; totale spese 2003 + 4,5% = € 422.350; differenza € 188.328.

prevista dal D.M. 29.11.2002, e che il suddetto importo, in uno all'ulteriore importo di €5.824,03, relativo alla riduzione del 10% degli stanziamenti per consumi intermedi relativi al 2005 ai sensi dell'art. 11 ter del D.L. 30.09.2005 n°203 conv. in legge dalla L. 02.12.2005 n°248 (nel quale sono confluite le disposizioni di cui al D.L. 17.10.2005 n°211 non convertito), per complessivi €16.242,28, iscritto in conto residui nel bilancio 2006, è stato nello stesso esercizio versato al bilancio dello Stato;

in relazione al Consorzio del Ticino, che le somme ex D.M. M.E.F. 29.11.2002" per €4.049,40, - già iscritte, nella situazione amministrativa al 31.12.2004, nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione - ed ex lege 248/2005, per €1.386,09, proveniente dalla riduzione del 10%, comunque nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore della legge, delle spese per consumi intermedi sugli stanziamenti 2005, operata in ottemperanza al disposto dell'art. 11 ter comma 4 della L. 248/2005, risultano versate al bilancio dello Stato nel 2006;

avuto riguardo al Consorzio dell'Oglio, che nessuna somma risulta accantonata nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione ai sensi del D.M. 29.11.2002, per cui deve ragionevolmente presumersi che il suddetto Consorzio non abbia provveduto al relativo versamento; di converso, deve ritenersi che il suddetto Ente abbia, provveduto al pagamento, nel corso del 2006, delle somme accantonate ex art. 11 ter D.L. 203/2005 conv. in L. 248/2005, per l'importo di €2.473,56.