



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 dicembre 2010

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 richiesta n. 8941 del 4 dicembre 2010, con la quale il sindaco del comune di Fontanella (BG) ha posto un parere in materia di contabilità pubblica afferente la possibilità di procedere a nuove assunzioni alla luce di quanto disposto dal

D.L. 78 del 31/05/2010 convertito con L. 122 del 30/07/2010 in favore di un organismo partecipato consorzio intercomunale per i servizi di polizia locale;

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 Fontanella (BG);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota di protocollo n. 8941 del 4 dicembre 2010, il sindaco del comune di Fontanella (BG) ha sottoposto alla Sezione un quesito che, anche se riferito ad un consorzio partecipato dall'ente locale, ha riflessi sulla spesa a carico del bilancio del comune stesso.

In particolare il sindaco espone che:

- nel 2005 diversi comuni hanno costituito un consorzio per lo svolgimento in forma associata del servizio di polizia locale;
- il consorzio aveva approvato una dotazione organica di 21 unità di personale;
- la dotazione veniva coperta completamente nel 2006 e tale è rimasta fino al 2009;
- durante il biennio 2009-2010 sono stati collocati a riposo n. 4 dipendenti e mobilitati presso altri enti n. 11 dipendenti;
- attualmente presso l'organismo partecipato sono in servizio n. 3 agenti di polizia locale, n. 1 comandante e n. 2 dipendenti con funzioni amministrative;
- per poter assicurare un servizio minimale in materia di sicurezza ai quattro comuni consorziati è necessario integrare l'organico con l'assunzione di almeno 3 agenti di polizia locale.

Precisato che, sin dalla sua costituzione, l'incidenza della spesa del personale del Consorzio è stata sempre superiore al 60% della spesa corrente, si chiede se - alla luce di quanto previsto all'art. 14, comma 9, del D.L. 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 - si possa ugualmente procedere alla programmazione dell'assunzione di n. 3 agenti in presenza di una incidenza della spesa di personale superiore al 40% sulla spesa corrente.

Si chiede inoltre se la verifica di detto parametro debba o possa essere effettuato in riferimento ai bilanci degli enti consorziati.

Infine, si chiede se in considerazione del fatto che nel 2010 sono state assentite n.3 mobilità in uscita, nel corso del 2011 le vacanze di organico possano essere coperte con altrettante assegnazioni in mobilità da altri enti.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione 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 proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 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 quale 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 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 affermato, fa escludere qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle indicate 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.

La richiesta di parere deve inoltre elaborare questioni di carattere generale, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al comune richiedente.

Il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, ovvero essere attinente alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, e direttamente incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, come specificato recentemente dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con funzione di coordinamento (delibera 16 novembre 2010 n. 54/2010/CONTR).

La stesura del quesito proveniente dal comune di Fontanella contiene indicazioni specifiche sull'attuale pianta organica dell'organismo consortile e preannuncia la volontà dell'amministrazione comunale di perfezionare le procedure di mobilità, in considerazione del fatto che l'importo della spesa di personale pur sforando la proporzione del 40% rispetto alla spesa corrente del bilancio consortile, solo indirettamente graverebbe sul bilancio del comune di riferimento.

In sintesi, la richiesta di parere è volta ad ottenere un vaglio di correttezza al percorso argomentativo esposto dall'amministrazione richiedente (soprattutto con riferimento all'ultimo, al fine di avallare il metodo di calcolo da applicare in concreto

alla pianta organica del consorzio in conseguenza del vigore delle nuove norme introdotte con legge 30 luglio 2010 n.122.

Ne consegue che nei termini in cui è formulata la richiesta di parere, essa è solo parzialmente ammissibile, con riferimento ai quesiti di portata generale che riguardano le modalità di calcolo delle spese di personale negli enti pubblici e negli organismi partecipati, ed entro tali limiti è esaminabile nel merito.

Depurando la questione dagli aspetti specifici, la Sezione ritiene di poter fornire il quadro di riferimento che disciplina la materia della spesa di personale alla luce della recente normativa finanziaria, anche con riferimento alla sorte dei consorzi di funzioni.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione osserva che la decisione in merito all'assunzione di personale rientra nell'ambito di discrezionalità dell'ente locale, che ai fini delle proprie determinazioni può utilizzare le conclusioni contenute nel presente parere.

Questa Sezione ha già avuto occasione di pronunciarsi in materia di spese di personale con specifico riferimento all'impatto della nuova legge finanziaria n.122/2010 (delibere n. 817/2010/PAR del 22 luglio 2010 e n. 881/2010/PAR del 22 settembre 2010; 1013/2010/PAR del 30 novembre 2010).

Tuttavia, preliminarmente alle questioni poste dal comune di Fontanella circa la possibilità di assumere personale nell'organismo partecipato e circa il criterio di calcolo da utilizzare con riferimento alle spese correnti, è la verifica sulla sorte di un consorzio che gestisce il servizio di polizia locale alla luce della legislazione soppressiva dei consorzi di funzioni negli enti locali.

L'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 23/12/2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), come modificato dal D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 marzo 2010, n. 42, dispone, al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli Enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (B.I.M.) costituiti ai sensi dell'art. 1 della Legge 27/12/1953, n. 959.

La predetta norma dispone, altresì, che sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in essere, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai soppressi consorzi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.

Con legge 27 ottobre 1995 n. 437 di conversione del D.L. 28 agosto 1995, n. 361) si è prevista espressamente la gestione associata non solo di servizi, ma anche l'esercizio di funzioni.

La disposizione viene riprodotta nell'art. 31 del T.U.E.L., a tenore della quale 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.

Al consorzio possono partecipare gli altri enti pubblici, quando a ciò siano autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

La predetta clausola di riserva, impone la soggezione dell'ente locale alle norme finanziarie che sono attualmente in vigore e che prevedono la soppressione obbligatoria dei consorzi di funzioni, al fine di ridurre il perimetro della pubblica amministrazione e di contenere le spese degli enti locali.

La legge finanziaria n.122/2010 (art. 14 comma 28), in linea con quanto disposto dagli artt. 30, 33 e 34 del T.U.E.L. ha previsto l'obbligatorietà della forma associata nella resa di funzioni fondamentali per i comuni demograficamente minori, citando espressamente gli assetti organizzativi dell'Unione di comuni o della Convenzione. Nella gestione in forma associata delle funzioni fondamentali non sono citati i consorzi.

L'art. 13, comma 1, del T.U.E.L. specifica che al comune sono intestate tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità.

L'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009 (finanziaria per il 2010), prima dell'entrata in vigore del D.L. 25 gennaio 2010, n.2, prescriveva che i comuni, in relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, adottassero varie misure tra cui la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

La modifica della disposizione *de qua* operata dal D.L. 25 gennaio 2010, n. 2 convertito con modificazioni dalla legge 26 marzo 2010 n. 42, ha esonerato dalla portata applicativa della norma solo i bacini imbriferi montani (B.I.M.) costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959 e ha mutato la *ratio legis* sottesa alla soppressione dei consorzi di funzioni, ancorandola non più alla riduzione del contributo erariale erogato per le funzioni ordinarie, bensì al coordinamento della finanza pubblica e al contenimento della spesa pubblica.

La riduzione degli enti intermedi fra il comune e la comunità di amministrati trova ora la sua ragion d'essere in un'ottica più generale di razionalizzazione della spesa pubblica e di arretramento del perimetro della pubblica amministrazione, in ossequio all'assunto che una stabile organizzazione comporti costi fissi ulteriori a prescindere dalle funzioni in concreto esercitate.

Il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica incide sull'assetto organizzativo delle autonomie locali prevedendo, fra l'altro, la soppressione di organismi partecipati di tipo consortile per l'esercizio di funzioni comunali.

In disparte del *nomen juris* utilizzato per la costituzione dell'organismo partecipato, occorre accertare se il consorzio intercomunale che fornisce il servizio di polizia locale sia un consorzio di funzioni o un consorzio di servizi.

L'indagine dovrà essere compiuta compiendo una ricognizione delle norme settoriali, nonché valorizzando le previsioni contenute nell'atto fondamentale con cui è stato costituito l'organismo partecipato, ovvero lo statuto consortile.

In linea generale, la Sezione osserva che lo svolgimento del servizio di polizia locale si atteggia quale espressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione locale e si manifesta in atti amministrativi di contenuto tipicamente decisorio e sanzionatorio (ordinanze, prescrizioni, ordini, divieti, obblighi, sanzioni amministrative conseguenti alla violazione di norme di condotta).

Gli operanti in servizio di polizia locale sono pubblici ufficiali che svolgono una funzione amministrativa connessa con il rispetto delle regole di ordine pubblico, a tutela dell'ordinato svolgersi della vita economico-sociale di un determinato territorio.

La legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale (Legge 7 marzo 1986, n.65) affida ai comuni le funzioni di polizia locale. A tal fine può essere appositamente organizzato un servizio di polizia municipale. I comuni possono gestire il servizio di polizia municipale nelle forme associative previste dalla legge dello Stato.

Gli artt. 2,3,4, e 5 della citata legge quadro ripartiscono espressamente le funzioni di polizia municipale fra i vari attori istituzionali, aggiungendo anche le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza.

La funzione di polizia municipale rientra nel novero delle funzioni fondamentali del comune.

L'organizzazione del servizio, quale esercizio in concreto della funzione amministrativa affidata, deve essere riprodotta nelle forme associative consentite dalla legislazione statale. Ne consegue che il consorzio di funzioni di polizia locale soggiace alle regole restrittive contenute nella citata legislazione finanziaria.

La legge finanziaria prevede altresì che siano fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai soppressi consorzi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto.

Pertanto, le spese per gli addetti al servizio di polizia municipale gestito del consorzio, che già ai sensi del previgente art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133 dovevano essere conteggiate nelle spese di personale del comune di riferimento, in misura proporzionale alla partecipazione, sono sostenute dai comuni quale effetto della reinternalizzazione forzata del servizio di polizia municipale.

Resta sempre salva la possibilità di gestire in forma associata, ma non consortile, la predetta funzione al fine di renderne più efficiente ed economica la gestione (in linea teorica, le spese di una struttura amministrativa composta dovrebbero essere inferiori alla somma delle spese delle singole gestioni comunali).

Si ribadisce il principio che le spese di personale di ogni organismo partecipato sono da conteggiare quali spese di personale dell'ente di riferimento in proporzione al

quantum della partecipazione (art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133 e sue successive modificazioni).

In altri termini, il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente previsto dalla legge finanziaria è da calcolarsi in relazione ai conti dell'ente locale e non dell'organismo consortile partecipato.

Con riguardo ai restanti quesiti, la Sezione ritiene assorbita ogni ulteriore questione, richiamando i principi stabiliti nella materia dai menzionati pareri già resi in occasioni di analoghe richieste in tema di spese di personale negli enti locali ed in particolare con il recente parere n. 1014/2010/PAR che si è espresso sulle modalità di computo delle spese di personale in seguito alla reinternalizzazione delle funzioni e sulle modalità di copertura delle cessazioni di personale riferite all'ente locale.

In conclusione, la Sezione osserva che il consorzio intercomunale per lo svolgimento in forma associata del servizio di polizia locale, quale consorzio di funzioni, soggiace alla norma dell'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 23/12/2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), come modificato dal D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 marzo 2010, n. 42. La predetta disposizione prescrive la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli Enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (B.I.M.) costituiti ai sensi dell'art. 1 della Legge 27/12/1953, n. 959.

In ogni caso, le spese di personale di un organismo partecipato dall'ente locale devono essere conteggiate quali spese di personale dell'ente medesimo ai sensi dell'art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133. Il rapporto proporzionale previsto dalla legge quale percentuale di incidenza rispetto alla spesa corrente deve conseguentemente essere calcolato con riferimento ai bilanci dell'ente locale e non a quelli dell'organismo consortile.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 30 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)