



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Salvatore Tutino	Consigliere (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 6 febbraio 2014

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 (T.U.E.L.);

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

Vista la nota del 14 gennaio 2014 - e l'integrazione del 29 gennaio 2014 - con la quale il Sindaco del Comune di Mozzanica (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;
Udito il relatore, dott. Salvatore Tutino;

OGGETTO DEL PARERE

Il sindaco del comune di Mozzanica (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 2006, Mozzanica ed altri quattro comuni hanno costituito un consorzio per lo svolgimento in forma associata del servizio di polizia locale (*"Consorzio del Corpo di Polizia Locale Terre del Serio"*);
- ai sensi dell'art. 2, comma 186, lett. e) della L. 191/2009, il consorzio dovrà cessare la sua funzione *"entro i primi mesi del 2014"*, essendo, peraltro, *"fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto"*;
- i cinque comuni - ciascuno dei quali conta un numero di abitanti inferiore a 5.000 - hanno convenuto di gestire le funzioni fondamentali indicate all'art. 14, comma 28, D.L. 78/2010 mediante Unione ex art. 32 T.U.E.L. e, a tal fine, con deliberazione consiliare del 4 luglio 2013, il comune di Mozzanica ha proceduto all'approvazione dello Statuto e dell'atto costitutivo dell'Unione denominata *"Unione di Comuni Terre del Serio"*, comprendente i medesimi cinque comuni consorziati;
- a norma dello Statuto del Consorzio di polizia locale, è consentito procedere allo scioglimento anticipato del Consorzio stesso, previa apposita deliberazione consiliare dei comuni partecipanti.

Premesso quanto sopra, l'Amministrazione articola nei due quesiti che seguono una richiesta di parere in ordine alle modalità da seguire per dare corso alla cessazione del Consorzio di Polizia Locale e incardinare la relativa funzione fra quelle assegnate all'Unione. In particolare, chiede:

1. se possa procedersi alla soppressione del "Consorzio del Corpo di Polizia Locale *"Terre del Serio"* mediante trasformazione dello stesso nell'Unione denominata *"Unione di Comuni Terre del Serio"*, nella considerazione che la volontà delle Amministrazioni interessate non è quella di procedere alla cessazione delle attività e dell'organizzazione proprie del consorzio, ma quella di una riallocazione delle funzioni, del patrimonio, del personale e di tutte le posizioni giuridiche attive e passive nell'Unione;
2. se possa realizzarsi, in mancanza di apposita normativa, la *"trasformazione eterogenea atipica"* di un Consorzio di Polizia Locale in Unione ex art. 32 del T.U.E.L., trattandosi nella fattispecie di enti (Consorzio e Unione) i quali sono considerati, ai sensi dell'art. 1, comma 2, D. Lgv. 165/2001, *"pubbliche amministrazioni"*.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere 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" nonché "ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".

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 soggettivamente ammissibile poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Per quanto attiene alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 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 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.

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, 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 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"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*. (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Peraltro, 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, come pure esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

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.

La richiesta di parere proveniente dal comune di Mozzanica è volta ad ottenere un vaglio di correttezza al percorso argomentativo esposto, nella considerazione che la procedura ipotizzata nella transizione da un Consorzio di funzione ad un'Unione di comuni abbia un impatto non indifferente sui bilanci e sull'organizzazione degli enti interessati.

Ne consegue che, nei termini in cui è formulata, la richiesta di parere è ammissibile in quanto – attenendo alla disciplina contenuta in leggi inerenti il contenimento e l'equilibrio di finanza pubblica - rientra nella materia della contabilità pubblica.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione osserva che la decisione in ordine alle modalità di cessazione delle funzioni svolte dal *"Consorzio di Polizia Locale Terre del Serio"* ed alla futura gestione del servizio rientra nell'ambito di discrezionalità dei Comuni consorziati che, ai fini delle proprie determinazioni, possono utilizzare le conclusioni contenute nel presente parere.

Venendo al merito delle questioni poste dal comune di Mozzanica, appare innanzitutto opportuno riassumere la disciplina limitativa alla costituzione e utilizzo dei Consorzi e il suo rapporto con la corrispondente disciplina favorevole alle Unioni di comuni.

L'art. 31 del TUEL consente agli enti locali, ai fini della gestione associata di uno o più servizi ovvero per l'esercizio associato di funzioni, di costituire un *Consorzio*, in base e secondo le norme previste per le aziende speciali.

A sua volta, il successivo art. 32 stabilisce che due o più comuni possono costituire l'*Unione di comuni*, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

Tale quadro normativo, basato sulla coesistenza fra due diverse forme associative, ha subito negli ultimi anni profonde trasformazioni, sotto la spinta di un indirizzo legislativo inteso a limitare l'uso di forme associative tra enti locali, accordando ampi spazi alle Unioni di comuni.

In particolare:

- l'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) ha disposto *la "soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto."* Il successivo d.l. 25 gennaio 2010, n. 2 (convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42) ha esonerato dalla portata applicativa della norma i bacini imbriferi montani e ha mutato la *ratio legis* sottesa alla norma soppressiva, ponendola in relazione non più alla disposta riduzione del contributo erariale erogato per le funzioni ordinarie (comma 183 L. 191/2009), bensì *"Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica* (art. 1 comma 1-quater, L. 42/2010);

- l'art. 14, commi 27 e ss., del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 (legge finanziaria 2011), come novellato dal d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, ha fra l'altro previsto che i comuni demograficamente minori esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unione o convenzione, la quasi totalità (10 su 11) delle "funzioni fondamentali" elencate dallo stesso legislatore al comma 27 (restando esclusi la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché di servizi elettorali e statistici). Nella gestione in forma associata delle funzioni fondamentali non sono invece citati i consorzi;
- l'art. 19 del d.l. n. 95/2012 (rubricato "*Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali*"), nel novellare la disposizione da ultimo citata, ha altresì stabilito, per quanto interessa in questa sede, che l'attuazione del predetto obbligo sia assicurata entro il 1° gennaio 2013, con riguardo ad almeno tre delle "funzioni fondamentali" ed entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali (art. 14 comma 31 ter d.l. n. 78/2010); termini, questi ultimi, diversamente graduati dalla legge 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), che ha previsto uno *step* intermedio al 30 giugno 2014 per quanto riguarda l'attivazione di ulteriori tre funzioni fondamentali, disponendo che il completamento della gestione associata di tutte le funzioni debba avvenire entro il 31 dicembre 2014.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte hanno più volte avuto modo di occuparsi di tali norme e della loro successione, la prima proibitiva dei "consorzi di funzioni", la seconda, più recente, impositiva di differenti forme associative per i Comuni di limitate dimensioni (cfr. le Deliberazioni della scrivente Sezione n. 1082/2010/PAR, n. 627/2010/PAR, n. 12/2012/PAR, n. 418/2012/PAR, n. 116/2013/PAR). In tali occasioni è stato sottolineato come il legislatore veda ormai con sfavore altre forme "soggettivizzate" di esercizio associato di "funzioni" o "servizi" che si sovrappongono ai comuni. Motivo per cui ha, da un lato, previsto la soppressione dei consorzi di funzioni e, dall'altro, ha obbligato i comuni di piccole dimensioni all'esercizio associato delle attività fondamentali solo attraverso unioni o convenzioni.

La scrivente Sezione, d'altra parte, ha avuto specificamente modo di puntualizzare che il consorzio di funzioni di polizia locale soggiace alle regole restrittive contenute nella citata legislazione finanziaria. Motivo per cui "*l'organizzazione del servizio, quale esercizio in concreto della funzione amministrativa affidata, deve essere riprodotta nelle forme associative consentite dalla legislazione statale*" (Deliberazione n. 1082/2010/PAR).

Così ricostruito il quadro normativo, per i comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti risulta incontestabile che:

- a) debbano ritenersi escluse, a decorrere dal 31/12/2014, formule organizzative differenti dalla partecipazione ad unioni e convenzioni (quantomeno per l'esercizio delle funzioni fondamentali elencate dall'art. 14 comma 27 del d.l. n. 78/2010, come novellato dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012);
- b) fra le funzioni fondamentali, oggetto di necessario espletamento in forma associata, sia compresa quella relativa allo "*svolgimento del servizio di polizia locale*" che, stando al quesito posto dal comune di Mozzanica, costituisce l'attività del *Consorzio Terre del Serio*;
- c) resta comunque salva la possibilità per i cinque comuni attualmente consorziati di gestire in forma associata, ma non consortile, la predetta funzione al fine di renderne più efficiente ed economica la conduzione;
- d) in ogni caso, debbano essere fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti che – unitamente alle risorse e ai rapporti giuridici gestiti dal Consorzio – vanno trasferiti all'Ente locale intestatario.

I quesiti posti dal comune di Mozzanica - che ha già manifestato la volontà di continuare a gestire in forma associata la funzione di polizia locale – si concentrano sull'ultimo dei quattro punti elencati e fanno riferimento alle modalità da seguire per transitare dal modello associativo consorziale a quello dell'Unione di comuni.

Al riguardo, ritiene questa Sezione che il percorso delineato dall'art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009 (soppressione del consorzio "*con assunzione [da parte dei comuni] delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto*") individui solo una delle soluzioni possibili: quella, cioè, in cui i comuni decidano di porre fine all'esperienza associativa e di reinternalizzare la funzione (di polizia locale, nel nostro caso) di cui sono titolari, sottraendola alla temporanea gestione del consorzio da sopprimere.

Tuttavia, a parere della scrivente Sezione, nulla impedisce di esplorare altre soluzioni che non siano espressamente precluse dalla legge e che, anzi, finiscano per dare corpo agli obiettivi perseguiti dal legislatore, restando in un quadro legislativo-pubblicistico.

In particolare, appare praticabile una soluzione che, nel definire un punto di arrivo che incontra il *favor* del legislatore (l'Unione di comuni), non sia costretta a seguire un percorso inutilmente costoso e inefficiente, composto da due fasi: quella, innanzitutto, dell'abolizione del consorzio e della formale imputazione ai diversi comuni delle risorse umane e patrimoniali e dei rapporti giuridici in essere; e, subito dopo, quella del trasferimento e dell'intestazione delle medesime risorse e dei rapporti giuridici in essere alla nuova Unione di Comuni.

La praticabilità di tale soluzione alternativa sembra rafforzata ove si consideri che:

- la modalità di reinternalizzazione in capo ai comuni di funzioni e risorse affidate in gestione al Consorzio disciolto (secondo le tappe disegnate dalla citata legge 191/2009) è maturata in un contesto in cui i comuni non erano ancora obbligati a transitare verso forme associative alternative. Se nel 2009 i Comuni minori *“potevano”* decidere di esercitare una funzione in forma associata, mediante Unione o Convenzione, successivamente al dl 78/2010 vi sono tenuti *“obbligatoriamente”*;
- i comuni e le Unioni di comuni si configurano come “Enti locali” che sono (o possono essere, nel caso delle Unioni) intestatari di specifiche funzioni, la cui titolarità può essere oggetto di successione. Il Consorzio fra comuni, invece, assume la qualifica di “semplice” gestore di un servizio locale. Ne consegue che nel momento in cui il Consorzio deve essere sciolto, il complesso dei mezzi (personale, patrimonio in tutte le sue attività e passività, rapporti giuridici) si trasferisce al titolare delle funzioni, ovvero al Comune o all’Unione di comuni all’uopo costituita.

Le conclusioni formulate, applicate al caso concreto prospettato dal comune di Mozzanica, consentono di rilevare la sussistenza dei presupposti onde procedere a trasferire direttamente la gestione della funzione di polizia locale dal *Consorzio di Polizia Locale Terre del Serio* all’ *Unione di Comuni Terre del Serio*: da un lato, la volontà dei Comuni interessati; dall’altro, l’esigenza di ridurre l’impatto burocratico ed economico cui si andrebbe incontro qualora si procedesse ad un doppio passaggio (dal Consorzio ai Comuni e dai Comuni all’Unione).

Il trasferimento, deliberato da specifiche pronunce dei Consigli comunali interessati, previa costituzione dell’ *Unione dei Comuni Terre del Serio*, presuppone, in ogni caso, che:

- vi sia identità soggettiva e oggettiva nella transizione dal Consorzio all’Unione. In particolare, la mancata adesione all’iniziativa anche di uno solo dei cinque comuni consorziati renderebbe inevitabile il ricorso alla procedura delineata dall’art. 2, comma 186, lett. e) della legge n. 191/2009 (scioglimento e messa in liquidazione del consorzio e imputazione pro-quota delle relative risorse umane e materiali ai cinque comuni);
- lo scioglimento del Consorzio sia operato senza alcun pregiudizio dei diritti vantati da terzi;

- in ciascuna delle delibere adottate dai Consigli comunali si precisi espressamente che l'operazione non contrasta con le vigenti restrizioni normative in materia di personale.

Per quanto riguarda l'ultimo punto, in particolare, giova rammentare che, come questa Sezione ha più volte sottolineato (cfr., ad esempio, Deliberazioni n. 138/2013/PAR, n. 539/2013/PAR) la disciplina vincolistica in materia di spesa di personale va riferita non solo al singolo ente locale, ma anche a tutte quelle forme di cooperazione e di esternalizzazione, che tendono a disarticolare l'unità in più centri giuridici (di diritto pubblico o privato), dotati di propria soggettività e competenze, su cui l'ente, tuttavia, mantiene il controllo gestionale dall'esterno, quali i consorzi e le unioni di comuni (oltre che le società interamente partecipate o controllate dall'ente locale).

In sede interpretativa, è stato ritenuto pertanto che, pena la possibile elusione delle regole di contenimento della spesa di personale, quest'ultima vada valutata in senso sostanziale, sommando alla spesa di personale propria di ciascun comune la quota parte di quella sostenuta da un consorzio, ancorché questo sia formalmente un soggetto terzo, secondo un principio valevole per tutte le forme di esternalizzazione (cfr., anche, Sez. Autonomie n. 8/2011).

Conseguentemente, nei trasferimenti di personale, a qualsiasi titolo, fra comuni e dette forme di esternalizzazione, in entrambe le direzioni, si deve tenere conto della somma complessiva delle spese, calcolata sommando i dati degli enti locali che costituiscono l'unione e quelli di quest'ultimo soggetto.

Ciò che deve essere evitato, in ultima analisi, è che, mediante l'adozione delle suddette forme organizzative, frutto dell'autonomia riconosciuta, anche a livello costituzionale, agli enti territoriali, vengano attuate operazioni elusive dei vincoli posti dal legislatore.

Resta assorbito il secondo quesito posto dal Comune di Mozzanica.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Salvatore Tutino)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 4/3/2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)