

Deliberazione n. 182/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore);
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 19 settembre 2014.

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza

n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Borgo Val di Taro (Pr), pervenuta a questa Sezione in data 22 luglio 2014, avente ad oggetto la disciplina concernente l'utilizzo dei mezzi di servizio ed i limiti di spesa per missioni;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 37 del 28 agosto 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 19 settembre 2014 il
relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Borgo Val di Taro (Pr) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere, formulando le seguenti domande:

1) se l'ente locale possa legittimamente introdurre una "disciplina generale preventiva" avente ad oggetto le trasferte effettuate dal personale mediante i mezzi di servizio, allo scopo di individuare circostanze specifiche in presenza delle quali la relativa spesa possa essere in tutto o in parte esclusa dal conteggio per il rispetto del limite gravante sulle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 6, comma 12, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

2) se detto regolamento possa prevedere l'equiparazione alle missioni delle forze di polizia, le quali sono escluse dal conteggio del limite di spesa, dei viaggi effettuati da operatori della Polizia municipale, mediante le autovetture di servizio, finalizzati a frequentare corsi di formazione; ciò "anche considerando i limiti all'attività esterna della Polizia municipale derivanti da art. 4, n. 4 lett. a) 7.3.86, n. 65";

3) se vi siano impedimenti, non legati al limite di spesa, all'assunzione della spesa per pedaggio autostradale conseguente all'utilizzo di un mezzo di servizio.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

I quesiti sono ammissibili da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmessi con lettera a firma del sindaco, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

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

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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi

dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Di recente, la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una

competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto precede, con specifico riferimento alla necessità che il quesito *de quo* attenga alle materie di contabilità pubblica, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto concerne la corretta interpretazione di norme recanti misure di contenimento della spesa pubblica.

Con il primo quesito, viene domandato se l'ente locale possa introdurre una normativa finalizzata a disciplinare, in via generale e preventiva, le trasferte effettuate dal personale mediante i mezzi di servizio, individuando circostanze specifiche in occasione delle quali la relativa spesa possa essere in tutto o in parte esclusa dal

conteggio concernente il rispetto del limite di spesa per missioni gravante sulle pubbliche amministrazioni.

Preliminarmente, occorre richiamare l'art. 6, comma 12 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che, dopo aver fissato per le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione un limite di spesa per missioni, decorrente dall'anno 2011 e pari al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, introduce alcune deroghe. Le prime due sono deroghe legali all'applicazione del limite, cioè individuate direttamente dalla legge, la terza è una deroga che può essere stabilita in via amministrativa, in quanto il legislatore statale prevede che "...il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo e di revisione dell'Ente (...)".

Quest'ultima deroga, oggetto della richiesta del presente parere, come ricordato, può operare secondo la previsione contenuta nel d.l. 78/2010, "in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento". Dalla lettera della legge sembra emergere l'intenzione del legislatore di consentire l'eccezione a seguito di una valutazione del vertice dell'amministrazione, per casi singoli ed eccezionali, e non anche di legittimare la possibilità di individuare nuove ipotesi di deroghe introducibili mediante una disciplina generale. Considerato che le ipotesi di esclusione del limite di cui al precitato art. 6, comma 12 devono ritenersi tassative

e non suscettibili di interpretazione analogica, anche al fine di non vanificare gli obiettivi di contenimento di spesa perseguiti dal legislatore, questo Collegio ritiene che all'ente locale sia preclusa la possibilità di disciplinare, in via generale e preventiva, casi di esclusione dal conteggio per il limite *de quo*.

Com'è noto, al fine di soddisfare le peculiari esigenze dei singoli enti territoriali residua la possibilità, riconosciuta dalla Corte costituzionale, con sentenza 4 giugno 2012, n. 139, di operare compensazioni tra le singole voci di spesa, di cui al più volte citato art. 6, purché sia assicurato il risparmio previsto da detto articolo nella sua interezza; ciò poiché le norme vincolistiche in argomento operano, rispetto agli enti territoriali, non in via diretta, ma solo come disposizioni di principio. La Sezione autonomie della Corte dei conti, con deliberazione 30 dicembre 2013, n. 26, sviluppando ulteriormente la sentenza 139/2012 del giudice delle leggi, ha riconosciuto agli enti territoriali una facoltà ancora più ampia di operare compensazioni. In particolare, è possibile procedere innanzitutto definendo il risparmio complessivo derivante dall'applicazione delle diverse percentuali di abbattimento della spesa previste dalle singole norme di contenimento per il funzionamento degli apparati amministrativi; quindi individuando, sulla base dei singoli coefficienti di riduzione stabiliti dalla legge, il tetto massimo di spesa stanziabile a bilancio; infine, ripartendo il *budget* così determinato tra le diverse tipologie di spesa, sulla base delle scelte discrezionali operate dagli organi di governo dell'ente.

Mediante il secondo quesito viene domandato se, con disciplina regolamentare, "sia ammissibile equiparare alle missioni delle forze di polizia, escluse dal limite di spesa, anche i viaggi col

mezzo di servizio preordinati a consentire attività di formazione del personale della polizia municipale...". La risposta pare facilmente ricavabile dalla lettura della disposizione che ha introdotto il vincolo in argomento; il già citato art. 6, comma 12 del d.l. 78/2010, infatti, riferisce il limite alle "spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco... (omissis)". Orbene, occorre innanzitutto ricordare che la nozione di "missione" (o di trasferta) nel pubblico impiego è ampia, ricomprendendo l'espletamento temporaneo di attività lavorativa da parte del pubblico dipendente, per particolari esigenze di servizio, in una sede diversa da quella ordinaria. Ne deriva che la missione può avere ad oggetto, per esempio, l'intervento a riunioni, esigenze di rappresentanza, trasporto materiali ed anche la partecipazione a corsi di formazione. Pertanto, non si dovrebbe neanche porre un problema relativo alla equiparazione alle missioni delle forze di polizia, dei viaggi effettuati da operatori della Polizia municipale per frequentare corsi di formazione, in quanto gli stessi sembrano rientrare a pieno titolo nella nozione stessa di "missione".

Tuttavia, come già evidenziato, il Sindaco istante domanda che la possibile equiparazione alle missioni delle forze di Polizia dei viaggi preordinati a consentire attività formativa sia valutata "anche considerando i limiti all'attività esterna della Polizia municipale derivanti da art. 4, n. 4 lett. a) 7.3.86, n. 65".

Il citato articolo della legge 7 marzo 1986, n. 65 ("Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale"), rubricato "Regolamento comunale del servizio di polizia municipale", stabilisce quanto segue:

“I comuni singoli o associati adottano il regolamento del servizio di polizia municipale, che, in particolare, deve contenere disposizioni intese a stabilire:

1) che le attività vengano svolte in uniforme; possono essere svolte in ambito civile quando ciò sia strettamente necessario per l'espletamento del servizio e venga autorizzato;

2) che i distacchi ed i comandi siano consentiti soltanto quando i compiti assegnati ineriscono alle funzioni di polizia municipale e purché la disciplina rimanga quella dell'organizzazione di appartenenza;

3) che l'ambito ordinario delle attività sia quello del territorio dell'ente di appartenenza o dell'ente presso cui il personale sia stato comandato;

4) che siano osservati i seguenti criteri per i sottoelencati casi particolari:

a) sono autorizzate le missioni esterne al territorio per soli fini di collegamento e di rappresentanza;

b) le operazioni esterne di polizia, d'iniziativa dei singoli durante il servizio, sono ammesse esclusivamente in caso di necessità dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza;

c) le missioni esterne per soccorso in caso di calamità o disastri, o per rinforzare altri Corpi e servizi in particolari occasioni stagionali o eccezionali, sono ammesse previa esistenza di appositi piani o di accordi tra le amministrazioni interessate, e di esse va data previa comunicazione al prefetto”.

Dalla lettura dell'articolo 4, è possibile affermare che la norma per cui sono legittimamente autorizzabili missioni esterne al

territorio per soli fini di collegamento e di rappresentanza è intesa a limitare le sole funzioni di polizia in senso stretto, come si evince dalle altre disposizioni dello stesso art. 4, tutte aventi la stessa finalità. Nel caso specifico, la previsione della possibilità di autorizzare missioni per soli fini di collegamento o rappresentanza pare altresì connessa con il limite posto alle attività di polizia svolte dalla Polizia municipale, al solo territorio del comune di appartenenza.

Riassumendo, i viaggi effettuati da operatori della Polizia municipale, per frequentare corsi di formazione al di fuori della ordinaria sede di servizio, rientrano nelle missioni delle forze di polizia escluse dai limiti di spesa di cui all'art. 6, comma 12, d.l. 78/2010, e non sono preclusi dal disposto di cui all'art. 4, n. 4 lett. a) legge 65/1986.

In merito al terzo e ultimo quesito, questa Sezione non ravvisa alcun impedimento all'assunzione della spesa per il pagamento dei pedaggi autostradali conseguenti all'utilizzo di un' autovettura di servizio, oltre a quello concernente il limite stabilito per le spese conseguenti all'effettuazione di missioni.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Sindaco del Comune di Borgo Val di Taro, nonché di

depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 19 settembre 2014.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 19 settembre 2014.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

