



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f.
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Riccardo Patumi	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 15 ottobre 2018

Richiesta di parere dei Sindaci dei Comuni di Campogalliano (MO), Carpi (MO), Novi di Modena (MO) e Soliera (MO)

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;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite 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;

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 n. 54 del 17 novembre 2010;

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

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

Vista la richiesta di parere formulata dai Sindaci dei Comuni di Campogalliano (MO), Carpi (MO), Novi di Modena (MO) e Soliera (MO), pervenuta il 3 maggio 2018;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 62 dell'11 ottobre 2018, con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 15 ottobre 2018;

Udito il relatore Paolo Romano;

Ritenuto in

FATTO

I Sindaci richiamati nel preambolo hanno rivolto a questa Sezione una richiesta di parere, in punto di interpretazione legislativa, con specifico riguardo ai contenuti dell'art. 22, comma 3-bis, del d.l. n. 50 del 2017 (convertito dalla legge n. 96 del 2017) di seguito trascritto: *"A decorrere dal 2017, le spese del personale di polizia locale, relative a prestazioni pagate da terzi per l'espletamento di servizi di cui all'articolo 168 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e la fluidità della circolazione nei territori dell'ente sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento e le ore di servizio aggiuntivo effettuate dal personale di polizia locale in occasione dei medesimi eventi non sono considerate a fini del calcolo degli straordinari del personale stesso. In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti"*.

In particolare, gli Enti, premesso che sul tema sono emerse diverse criticità applicative, soggiungono che sono intenzionati ad impartire al riguardo un generale atto d'indirizzo ed a tal fine domandano se sia corretto:

- a) con riguardo al passaggio della disposizione in esame che, nel prevedere il pagamento dei terzi per i servizi in materia di sicurezza e polizia stradale quando essi siano necessari allo svolgimento *"di attività ed iniziative di carattere privato"*, individuare queste ultime come quelle organizzate da un soggetto che persegue fini di lucro attraverso attività che si pongono il medesimo scopo; in caso positivo escludere dall'ambito applicativo della norma i servizi correlati ad eventi organizzati da privati ma senza fine di lucro, quali funerali, riti religiosi, attività di enti del terzo

settore, ovvero collegabili ad un interesse pubblico ovvero riconducibili a servizi essenziali della pubblica amministrazione ed anche le attività e le iniziative organizzate con il patrocinio di enti di riconosciuta valenza d'interesse pubblico; ciò avuto riguardo alla *ratio* della disposizione;

- b) circa la quantificazione delle relative spese del personale di polizia locale da porre a carico dell'organizzatore/promotore, riferirsi a quelle corrispondenti al costo orario del personale calcolato sulla base della retribuzione globale prevista dall' art. 10, comma 2, lettera d), del C.C.N.L. 9 maggio 2006 (tanto che si tratti di personale in orario di servizio ordinario che in straordinario), moltiplicato per le ore di utilizzo in relazione alle unità di personale impiegato, senza fatturazione delle stesse;

- c) che il pagamento delle somme per le spese possa avvenire sia con modalità di pagamento anticipato (salvo conguaglio), che a consuntivo della prestazione, in relazione alle concrete modalità con cui le stesse sono state di fatto erogate.

Ritenuto in

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

1.1. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dagli organi rappresentativi degli Enti ovvero dai Sindaci non risultando significativa la contestuale sottoscrizione del medesimo quesito da parte delle autorità interessate.

1.2 Sull'esatta individuazione del perimetro applicativo del comma 8, art. 7 della legge n. 131 del 2003, che ha attribuito la funzione consultiva alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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”.

Di recente, la Sezione delle autonomie, con 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 o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto evidenziato, la richiesta di parere, essenzialmente incentrata sull’interpretazione di una norma che pur riguardando attività amministrativa – ma che nella richiamata visione “dinamica”- presenta evidenti implicazioni contabili, può ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo; ciò sia in quanto i quesiti attengono il perseguimento di un ipotetico obiettivo di risparmio posto da una legge statale, sia in quanto vanno ritenuti afferenti una fattispecie generale ed astratta, senza che si intravedano, allo stato, possibili interferenze con altre pronunce giudiziali .

2. Merito.

2.1. Ne consegue che il Collegio può procedere ad analizzare il merito del quesito, così per come sintetizzato e descritto in punto di fatto.

In proposito, preliminarmente, si ritengono necessari alcuni approfondimenti riguardanti il citato articolo 22, comma 3-*bis*. Questa disposizione, infatti, non appartiene al testo originario del d.l n. 50 del 2017, ma è stata introdotta in sede di conversione del provvedimento d’urgenza, attraverso uno specifico emendamento, approvato inizialmente in V Commissione alla Camera, il 24 maggio 2017, e contrassegnato come 22.116 (n.f.).

Dall' esame dei relativi lavori parlamentari, molto articolati data la natura estremamente promiscua dei numerosi argomenti trattati dal provvedimento, non è possibile cogliere spunti interpretativi diretti, non risultando illustrato l'emendamento; tantomeno la disposizione è approfondita nelle note di lettura del Servizio studi dl Senato (Dossier 484.1) mentre al riguardo, nella pertinente relazione tecnica sul punto approvata dalla Ragioneria generale dello Stato, ci si limita ad osservare, genericamente, che essa prevede un aumento dei fondi per la contrattazione integrative che non comporta tuttavia oneri perchè trova copertura nei richiamati versamenti dei privati. In altri termini, l'unica osservazione significativa che ne scaturisce è che nessun esborso collegato all'applicazione della norma è stato puntualmente previsto e quantificato, nemmeno in termini prudenziali, come pur sovente accade. Nè, del resto, è possibile trarre indicazioni ermeneutiche di contesto, ovvero dai rimanenti contenuti del provvedimento, in quanto la disposizione in esame si presenta avulsa dai rimanenti temi ivi trattati e, dunque, secondo una definizione corrente, si caratterizza come norma "intrusa".

2.2. Un primo e più generale approfondimento, tuttavia, permette di rintracciare, nell'ordinamento, alcuni istituti che presentano finalità e caratteristiche simili a quello posto all'attenzione.

Innanzitutto, va considerata la preesistente, e vigente, categoria dei cosiddetti "servizi a domanda individuale" disciplinati dal d.l. (d'iniziativa del Ministero dell'Interno) del 31 dicembre 1983, attuativo dell'art. 6, comma 3, del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55 (convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 131) concernente provvedimenti per la finanza locale che, per finalità di contenimento della spesa pubblica, autorizzava il Governo ad emanare il richiamato decreto, e, conseguentemente ad individuare esattamente le categorie dei servizi pubblici locali, non obbligatori, rispetto alle quali i Comuni erano tenuti a chiedere la contribuzione degli utenti.

In particolare tale decreto, premesso che ai sensi del richiamato art. 6, comma 1, del d.l. n. 55 del 1983 erano comunque da comprendere fra i servizi a domanda individuale con contribuzione gli asili nido, i bagni pubblici, i mercati, gli impianti sportivi, i trasporti funebri, le colonie ed i soggiorni, i teatri ed i parcheggi comunali, soggiungeva che, invece, rimanevano esclusi dalla nuova disciplina ai sensi del combinato disposto dell'ultimo comma del medesimo art. 6 e dell'art. 3 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, i servizi gratuiti per legge statale o regionale, quelli finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicap e, più in generale, quelli per i quali le vigenti norme prevedono la corresponsione di tasse, diritti o di prezzi amministrati nonché i servizi di trasporto pubblico.

Attualmente i servizi sottoposti a tariffa o contribuzione sono:

- 1) alberghi, esclusi i dormitori pubblici; case di riposo e di ricovero;
- 2) alberghi diurni e bagni pubblici;
- 3) asili nido;

- 4) convitti, campeggi, case per vacanze, ostelli;
- 5) colonie e soggiorni stagionali, stabilimenti termali;
- 6) corsi extra scolastici di insegnamento di arti e sport e altre discipline, fatta eccezione per quelli espressamente previsti dalla legge;
- 7) giardini zoologici e botanici;
- 8) impianti sportivi: piscine, campi da tennis, di pattinaggio, impianti di risalita e simili;
- 9) mattatoi pubblici;
- 10) mense, comprese quelle ad uso scolastico;
- 11) mercati e fiere attrezzati;
- 12) parcheggi custoditi e parchimetri;
- 13) pesa pubblica;
- 14) servizi turistici diversi: stabilimenti balneari, approdi turistici e simili;
- 15) spurgo di pozzi neri;
- 16) teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli;
- 17) trasporti di carni macellate;
- 18) trasporti funebri, pompe funebri e illuminazioni votive;
- 19) uso di locali adibiti stabilmente ed esclusivamente a riunioni non istituzionali: auditorium, palazzi dei congressi e simili.

Tali previsioni hanno poi trovato una incisiva sistematizzazione attraverso le norme di coordinamento introdotte dagli artt. 172, comma 1, lettera c), 243, commi 2 e 5, nonché 251 del T.u.e.l., acquisendo in tal modo rilevanza in termini di bilancio di previsione degli enti locali, anche con particolare riferimento a quelli in dissesto.

2.3. Successivamente altre disposizioni hanno previsto ulteriori contributi dell'utenza per l'erogazione di servizi pubblici non essenziali.

Ci si riferisce alle previsioni di cui all'art. 43, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, secondo cui le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, poi richiamate dall'art. 119 Tuel che dispone : "In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi".

In conseguenza di tali disposizioni e segnatamente del comma 4 del medesimo articolo di legge che dispone *"Con uno o più regolamenti, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le pubbliche amministrazioni individuano le prestazioni, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente, e l'ammontare del contributo richiesto."*, i Comuni hanno normato la materia disciplinando, con proprie deliberazioni, anche le prestazioni a pagamento rese dalla polizia locale a

favore di terzi, attraverso convenzioni, approvando le condizioni di resa dei servizi e le relative tariffe.

Al netto delle diverse denominazioni impiegate nelle descrizioni delle prestazioni, i servizi a pagamento in questione, sono stati considerati dai Comuni erogabili, in modo pressochè uniforme, previa libera domanda del richiedente (comunque condizionata, per la sua accettazione, alle valutazioni dell'ente); più in dettaglio nella categoria sono stati indicati, sia pur in modo esemplificativo, i servizi resi in occasioni di manifestazioni o riprese cinematografiche; i servizi per trasporti eccezionali; i servizi di viabilità per operazioni di trasloco o ristrutturazioni immobili; i servizi diretti a regolare il traffico in caso di iniziative commerciali, industriali, culturali o sportive di carattere privato comportanti straordinaria affluenza di veicoli; i servizi in caso di richieste di privati, singoli o associati, intese ad ottenere la regolamentazione del traffico rispetto alle ordinarie modalità, in occasione di manifestazioni commerciali, sportive, culturali di qualunque natura o in occasione di lavori che richiedano modifiche anche temporanee alla viabilità; i servizi di scorta di sicurezza e/o in occasione di manifestazioni e gare sportive, etc.

Con riferimento alla generale previsione di legge, l'autonomia normativa degli enti ha potuto in questo caso manifestarsi in maniera significativa, trattandosi di regolare atti sostanzialmente negoziali e, principalmente, dal contenuto applicativo non predeterminato da fonti di superiore livello; per tale motivo, in maniera sufficientemente uniforme, nel rispetto delle leggi nazionali e regionali, i Comuni hanno nel tempo elaborato e determinato una serie di esclusioni dalle prestazioni a pagamento previa convenzione, che non risultano aver subito censure in punto di legittimità, e che possono essere riepilogate come segue:

- prestazioni caratterizzate dal requisito della necessità ed urgenza, ovvero dal pericolo imminente per l'incolumità pubblica e privata;
- prestazioni che rientrano tra i servizi pubblici a domanda individuale di cui al richiamato d.I. 31 dicembre 1983;
- prestazioni del personale di Polizia locale al fine di rinforzare altri Comandi e svolti conformemente alla disciplina di cui alla Legge 7 marzo 1986 n. 65 nonché al Regolamento del Corpo di Polizia locale, nonché quelli svolti nell'ambito di servizi istituzionali previsti da leggi e regolamenti;
- prestazioni rientranti tra i servizi pubblici essenziali, così come definiti dall'art. 2 del C.C.N.L. 19/09/2002 Regioni - Enti locali ; a proposito di queste ultime vale la pena di aggiungere che esse vanno messe in relazione con il contenuto del richiamato art. 43, comma 4, nel passo in cui esso consente il solo pagamento di prestazioni *"non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali"*; nel merito è stato, conseguentemente, l'accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del Comparto Regioni- Autonomie locali, sottoscritto il 19 settembre 2002, ad individuarne compiutamente la casistica, ai sensi degli articoli 1 e 2 della

legge 12 giugno 1990, n. 146 , inserendovi- fra gli altri- quelli di attività a tutela della libertà della persona e della sicurezza pubblica (art. 2, comma 1, lettera c). Il medesimo accordo, al successivo comma 2 dell'art. 2 soggiunge che, "per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati" va garantita- fra le altre- la continuità del servizio di polizia municipale specificando al paragrafo 12) che esso è da assicurare con un nucleo di personale adeguato limitatamente allo svolgimento delle prestazioni minime riguardanti:

- a. attività richiesta dall'autorità giudiziaria e interventi in caso di trattamenti sanitari obbligatori;
- b. attività di rilevazione relativa all'infortunistica stradale;
- c. attività di pronto intervento;
- d. attività della centrale operativa;
- e. vigilanza casa municipale;
- f. assistenza al servizio (di cui al precedente paragrafo n. 8) in caso di sgombero della neve.

2.4. Un ulteriore intervento, con analoghe finalità di contenimento della spesa pubblica, è stato introdotto nella lettera c-bis), articolo 3, del d.l. 119/2014, che ha disposto per la destinazione di una quota non inferiore all'1% e non superiore al 3% degli introiti complessivi derivanti dalla vendita dei biglietti e dei titoli di accesso validamente emessi in occasione degli eventi sportive, al finanziamento dei costi sostenuti per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico. In particolare, alla copertura dei costi delle ore di lavoro straordinario e dell'indennità di ordine pubblico delle Forze di polizia. A un decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, che peraltro non risulta sin qui emanato (il 10 marzo 2016 è stata svolta in Aula, alla Camera dei Deputati, una interrogazione su tale argomento, presentata dall'On. Alessandro Naccarato), è stata rimessa la definizione dei criteri, dei termini e delle modalità di versamento da parte delle società professionistiche, nonché la determinazione della richiamata percentuale, anche tenendo conto del diverso livello professionistico.

2.5. Inoltre, nel dare applicazione alla surrichiamata disposizione del 1997 la quasi totalità dei Comuni, con formulazioni differenziate ma coincidenti quanto alla sostanza, ha precisato che, per essere disciplinati attraverso convenzioni e dunque per essere sottoposti alle relative tariffe a carico dei richiedenti, i servizi realizzati dal Corpo di Polizia Municipale non debbano essere di esclusivo o anche prevalente interesse pubblico.

Le fattispecie da considerare di prevalente o esclusivo interesse pubblico sono state poi individuate dagli enti attraverso l'esercizio della propria autonomia normativa, ma in maniera ricorrente e convergente, in:

- manifestazioni organizzate e promosse da enti pubblici;
- manifestazioni organizzate dal Comune;
- manifestazioni organizzate dalle circoscrizioni amministrative;

- manifestazioni di carattere religioso;
- manifestazioni promosse ed organizzate da partiti e movimenti politici e sindacali;
- manifestazioni ed eventi di grande risonanza, caratterizzate dal patrocinio del Comune o delle circoscrizioni (non sempre, tuttavia, il solo patrocinio è stato ritenuto valido per sollevare dall'obbligo di pagamento ed in qualche caso è stata prevista una apposita delibera specificamente attestante il pubblico interesse della manifestazione) .

2.6. Sviluppata la descrizione di alcuni istituti simili, o comunque correlabili a quello di specifico interesse, per avviare l'esame dei tre quesiti in cui si articola la richiesta di parere all'attenzione, è necessario tornare sul testo dell'art. 22, comma 3-*bis* del d.l. n. 50 del 2017.

Dalla lettura della parte iniziale di tale disposizione emerge con evidenza come essa faccia riferimento a *"...servizi di cui all'art. 168 del T.u.e.l. in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività ed iniziative di carattere private che incidono sulla sicurezza e sulla fluidità della circolazione nel territorio dell'ente"*.

Tale passaggio permette di osservare che il rinvio all'art. 168 del T.u.e.l., introduce nel tema le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi e le partite di giro, ovvero poste che rappresentano per l'ente un credito e, al tempo stesso, un debito, cioè poste che devono equivalersi, ove si tratta, in sostanza, di somme da incassare ed erogare per la realizzazione di un "altrui interesse", ascrivibile ad altri soggetti giuridici, tenuti a lasciare finanziariamente indenne l'ente locale.

Tale constatazione, alla luce del vincolo di destinazione di tali crediti fissato nell'ultimo periodo del richiamato art. 22, comma 3-*bis* attraverso la seguente espressione *"In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con le disposizioni normative e contrattuali vigenti"* permette di dedurre, nonostante la formulazione della previsione risulti involuta, che l'intento perseguito con tale dizione dal legislatore sia stato quello di inserire gli ipotetici proventi derivanti dai servizi in questione, fra quelli da iscrivere a bilancio come servizi per conto terzi ovvero come partite di giro, cui applicare – pertanto – le relative, speciali regole, derogatorie a quelle generali di cui al comma 2-*bis*, ma soprattutto del comma 3-*bis* del medesimo art. 168.

In sostanza la disposizione, in maniera abbastanza singolare, ha inteso qualificare, direttamente attraverso la legge, i futuri versamenti indirizzati ai Comuni a seguito dello svolgimento dei servizi di viabilità da parte di personale della polizia locale per esigenze private, alla stregua di partite di giro simili alla casistica del sostituto d'imposta; con la differenza che in questo caso i relativi proventi vanno versati non allo Stato o altro ente bensì in favore della contrattazione integrativa.

Tanto, si ritiene, per prevenire qualsiasi diversa interpretazione, applicativa o giudiziale, della nuova fattispecie, considerato che non sempre è risultato agevole individuare in concreto le poste rientranti nel perimetro applicativo dell'art. 168 del T.u.e.l., e che alcune fattispecie, ad esempio, sono state classificate come in conto terzi in deroga alla relativa definizione.

Questa statuizione va correlata, verosimilmente, alla volontà di sancire, in tale maniera, al di là di ogni ragionevole dubbio, l'assenza di qualsiasi discrezionalità o autonomia decisionale da parte dei Comuni con riguardo alle richiamate poste, in uno con il garantire – in tal modo – il diritto del personale della polizia locale ad una sicura remunerazione delle attività svolte in favore di privati. Residua, rispetto a tale pur oggettiva qualificazione, la considerazione che la discrezionalità, come individuata dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'Allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 sussiste, in forma di autonomia decisionale, quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione cioè l'ammontare, ovvero i tempi o i destinatari della spesa. Nel caso di specie è abbastanza evidente che il Comune, attraverso le proprie articolazioni, mantiene la competenza, esercitata come discrezionalità tecnica, circa le definitive valutazioni riguardanti i servizi aggiuntivi, rispetto a quelli ordinari, da erogare per assicurare, durante l'evento, la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale. La titolarità di tale decisione – sia pure parzialmente in quanto le tariffe dei costi orari del personale di polizia locale sono già pubblicamente definite – concorre a determinare l'effettivo onere della prestazione; in questo senso può affermarsi che la fattispecie individuata dall'art. 22 più volte citato risulta atipica rispetto alle caratteristiche generali dei servizi rientranti nell'ordinario spettro applicativo delle disposizioni di cui all'art. 168 T.u.e.l.

2.7. Per quanto al quesito sub a) può essere ora affrontato il tema del criterio da porre a base della individuazione delle "attività ed iniziative di carattere privato", al fine di dare concreta applicazione alla disposizione.

In via generale e come criterio dirimente viene prospettato, al riguardo, che tali debbano intendersi quelle organizzate da un soggetto che persegue fini di lucro attraverso attività che mirano al medesimo scopo.

Tale prospettazione è poi completata con l'individuazione di una serie di motivate esclusioni di specifiche attività dal perimetro della norma in esame.

Ebbene, l'assunto di base non può essere condiviso poichè:

- la lettera della disposizione in alcun modo fa esplicito riferimento o comunque richiama il tema del lucro ma impiega esclusivamente il termine "privato"; dunque, l'interpretazione proposta finirebbe con il restringerne, per alcuni aspetti, impropriamente, il perimetro applicativo; si consideri l'ipotesi di una festa privata di importante rilevanza, che ingeneri flussi veicolari tali da richiedere un servizio aggiuntivo per la regolazione della viabilità: in quanto manifestazione certamente priva

di scopo di lucro gli organizzatori dell'evento, secondo l'interpretazione proposta, sarebbero sollevati dal pagamento del pur necessario servizio;

- la ripetuta affermazione del solo carattere privato, soggettivo ed oggettivo, che motiva il pagamento del servizio, rappresenta un rilevante argomento interpretativo per ritenere che, di contro, i promotori di attività pubbliche o di interesse pubblico, tali oggettivamente o anche soggettivamente, che rendano necessari interventi di assistenza per la viabilità, possano essere esclusi dal pagamento del relativo servizio, prescindendo dal parametro del lucro; si consideri l'ipotesi di un evento organizzato da una privata associazione di beneficenza o di sostegno alla ricerca scientifica per autofinanziamento che, secondo l'interpretazione proposta, potrebbero paradossalmente essere tenute al pagamento del servizio finalizzato a garantire la fluidità della circolazione.

In sostanza è l'assenza di un qualsiasi interesse pubblico, e non lo scopo di lucro o altro, a rendere private le diversificate tipologie di possibile considerazione per l'applicazione della disposizione: un servizio di viabilità per un funerale (che peraltro, insieme alle processioni è disciplinato direttamente dal T.u.l.p.s. in quanto pubblica riunione) non viene eseguito certo nell'interesse dei familiari dello scomparso bensì nell'interesse generale dei cittadini a prevenire e così evitare ingorghi stradali.

Insomma, questa matrice di lettura della norma permette di ricomprendere, in maniera unitaria e sistemica, tutte le condivisibili ipotesi di esclusione poi formulate dai Comuni remittenti che, a ben vedere, riproducono molte delle esclusioni già applicate a margine della disciplina riguardante le prestazioni a pagamento rese dalla polizia locale a favore di terzi, ai sensi dell'art. 43, comma 3 e 4 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 precedentemente esaminato.

Del resto, le due disposizioni (art. 22, comma 3-*bis* del d.l. n. 50 del 2017 ed art. 43, commi 3 e 4 della legge n. 449/97) risultano anch'esse in parte sovrapponibili, con riguardo alla tipologia degli eventi cui possono essere applicate, alle possibili prestazioni della polizia locale ed al loro pagamento, con la fondamentale differenza che le prestazioni in favore di terzi vengono in considerazione qualora richieste e convenute, mentre quelle a privati, rese in esito alle previsioni dell'art. 22, ricorrendone i presupposti, determinano il preventivo obbligo degli organizzatori o promotori al previsto pagamento. Resta inteso che il tema della disciplina degli eventi di pubblico interesse possa, anzi debba, muovere dalla riferibilità della fattispecie in considerazione a dati normativi ben individuabili, quali le leggi, gli statuti, i regolamenti di settore che cristallizzano, tipizzandole, le funzioni e le attività proprie degli enti, da svolgere in favore della collettività locale.

Non è fuori luogo soggiungere che, durante tale complesso esercizio, l'ampiezza del criterio di discriminare potrà lasciare spazio a casi in cui non risulterà agevole distinguere fra il pubblico ed il privato; in tali circostanze sarà necessario motivare

adeguatamente le eventuali esclusioni, in maniera che, ad esempio, la sola, asserita rilevanza sociale di una iniziativa non divenga una vuota clausula di stile e strumento di agevole elusione del portato dispositivo della norma all'esame.

Del pari, potrà essere più che opportuno esplicitare, nel medesimo contesto, quali siano i criteri posti a base della concessione del patrocinio dell'ente ad eventi e manifestazioni, e principalmente se a tale statuizione venga direttamente correlata, o meno l'esclusione dal pagamento. Per ultimo, potrà essere certamente utile stabilire, nel medesimo atto le procedure per accedere al servizio da parte degli organizzatori, nonché i comportamenti amministrativi cui ottemperare nel caso l'ente abbia notizia dell'organizzazione di un evento privato che renda necessari servizi, senza che questi siano stati richiesti.

2.8. Per quanto attiene al quesito *sub b)*, come accennato, i Comuni remittenti prospettano che la quantificazione delle spese vada riferita al costo orario del personale impiegato, calcolato sulla base della retribuzione globale prevista dall' art. 10, comma 2, lettera d) del C.C.N.L. 9 maggio 2006 (tanto che si tratti di personale in orario di servizio ordinario che in straordinario), moltiplicato per le ore di utilizzo in relazione alle unità di personale impegnato, senza fatturazione delle stesse.

Effettivamente il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 10 del citato contratto, recante "*Nozione di retribuzione*", in prima approssimazione fornisce criteri idonei ad individuare in maniera univoca ed omogenea la "*retribuzione globale di fatto*" da porre a base del calcolo della retribuzione oraria, nè si ravvisano valide motivazioni per sviluppare il medesimo calcolo sulla inferiore "*retribuzione mensile*", o "*base mensile*" ovvero "*individuale mensile*", pure compiutamente e rispettivamente definite dalle precedenti lettere c), b) ed a) del medesimo comma 2 dell'art. 10.

Al riguardo va innanzitutto osservato che l'ambito applicativo del rinvio sembra dover essere riferito alle sole "spese del personale" (*rectius* "per" il personale) in stretta aderenza al disposto letterale dell'art. 22-bis, comma 3-bis che, effettivamente ed indubitabilmente cita solo queste ultime; questo aspetto, oggettivo, costituisce ulteriore elemento di differenziazione dell'istituto in esame rispetto a quello, precedentemente esaminato, del servizio per conto terzi ove, in maniera pressochè uniforme, nel calcolo delle relative tariffe, gli enti erogatori del servizio, richiesto e concordato con i fruitori attraverso adesione ai relativi schemi di convenzione, hanno deliberato di inserire, di massima, oltre ai costi del personale, affatto uniformi e spesso approssimati secondo criteri non esplicitati (talvolta inserendovi perfino il costo del pasto) anche quelli degli oneri a carico dell'ente (in sostanza quelli conseguenti all'impiego, ai consumi ed all'usura degli automoveicoli eventualmente necessari allo svolgimento del servizio) e per spese organizzative (riferibili alle attività amministrative connesse), altrettanto disomogenei.

Tale diversa scelta non può che essere collegata alla diretta volontà del legislatore che, nel disciplinare un obbligo e non più una indipendente manifestazione di

volontà del privato conseguente ad una avvertita necessità, anche per tale motivo abbia ritenuto di non far carico agli interessati dell'intera quota della spesa correlate al compiuto svolgimento del servizio, avendo evidentemente considerato sufficiente, ai fini di contenimento della spesa, che pure rappresenta la "*ratio*" dell'intervento, il tenere indenne l'ente dai soli oneri di impiego del proprio personale.

Del resto, corrobora questa valutazione il particolare che lo stesso intervento destini in maniera vincolata tutti i relativi introiti, sia pure successivamente, a remunerare i servizi svolti, con le modalità stabilite in sede di contrattazione integrativa; diversamente opinando la disposizione avrebbe verosimilmente distinto fra i proventi da finalizzare alla remunerazione del personale da quelli correlati ai costi di esercizio ed amministrativi, disponendo per questi ultimi una differente e più acconcia destinazione, trattandosi di disponibilità finanziarie che originano, in ipotesi, dall' impiego del patrimonio dell' ente.

Nel merito, tuttavia, è necessario segnalare il varo del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali, per il triennio 2016-2018, siglato in data 21 maggio 2018.

Il contratto, nel disapplicare numerose previsioni contenute in precedenti accordi, non pregiudica, tuttavia, la vigenza del citato art. 10 del C.C.N.L. 9 maggio 2006 che rimane confermato, pertanto, come plausibile criterio di riferimento per il computo del costo orario di lavoro del personale della polizia locale, mentre per il calcolo delle "*retribuzione globale di fatto*" dovrà ora farsi riferimento alla parte economica del contratto 2018 (decorrenza dal marzo 2018) ed ai miglioramenti in essa contenuti, segnatamente nel titolo VIII, avendo cura di individuare per ciascuna qualifica ivi prevista il differente, aggiornato maggior costo di impiego orario.

Inoltre, va tenuto presente che l'art. 56-*ter* del medesimo contratto, per quanto qui d'interesse, ha introdotto una prima disciplina applicativa dell'art. 22, comma 3-*bis* secondo le previsioni conclusive della stessa disposizione.

La piena efficacia dell'articolo 56, tuttavia, è stata differita attraverso il medesimo articolo a far data dal primo contratto integrativo successivo alla stipula del richiamato C.C.N.L. del 2018.

Ciononostante, è il caso rimarcare che il citato articolo ha stabilito che:

- le ore di servizio aggiuntivo del personale, rese al di fuori dell'orario ordinario di lavoro, per le esigenze conseguenti all' art. 22, comma 3-bis vadano remunerate con un compenso di ammontare pari a quelli previsti per il lavoro straordinario dal tutt'ora vigente art. 38, comma 5 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000;
- e richiamate ore di servizio aggiuntivo siano rese di domenica o nel giorno del riposo settimanale al personale venga riconosciuto, altresì, un riposo compensativo di durata esattamente corrispondente a quello della prestazione lavorativa resa;

- gli oneri derivanti da ambedue le statuizioni siano finanziati esclusivamente con le risorse a tal fine destinata, nell'ambito delle somme versate complessivamente dai soggetti organizzatori o promotori delle attività o delle iniziative, secondo le disposizioni regolamentari adottate in materia da ciascun ente.

Ne consegue che, nel disciplinare la materia, risulti opportuno considerare sin d'ora il differente costo orario, nel caso le prestazioni vengano prestate in eccedenza all'ordinario orario di lavoro.

2.9. Residua il tema della fatturazione, che gli enti remittenti ritengono non applicabile alla specifica fattispecie.

Va premesso, al riguardo, che il tema di tale proposizione si pone al limite della sfera d'interesse del Collegio, considerato che alcune pronunce (ad es. deliberazione n. 15 del 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania) collocano l'interpretazione delle norme in materia tributaria fuori dell'ambito oggettivo della funzione consultiva della Corte; nel caso di specie, tuttavia, si ritiene che il parere espresso (e richiesto) riguardi in maniera incidentale la accennata materia, in quanto esso si ricollega, invece, in maniera più diretta ed essenziale, all'analisi delle caratteristiche del nuovo istituto, già in parte svolte ed esposte. Per tali ragioni si accede all'esame della questione, ferma rimanendo la competenza, al riguardo, dell'Agenzia delle Entrate che, in via prudenziale, ben potrebbe essere adita dagli enti interessati prima di impartire disposizioni attuative.

Preliminarmente risulta necessaria una breve disamina della normativa di riferimento, comunitaria e nazionale, per poi meglio inquadrare le osservazioni e considerazioni relative all'argomento enunciato.

Il regime fiscale degli enti pubblici territoriali, in particolare dei Comuni, è diversificato a seconda che si considerino le imposte dirette ovvero l'imposta sul valore aggiunto: l'articolo 74, comma 1, del Tuir, dispone che i Comuni non sono soggetti all'imposta mentre, ai fini Iva, l'articolo 4, comma 5, Dpr 633/1972, prevede che, salvo specifiche eccezioni, se detti enti esercitano attività economiche gli stessi siano tenuti al tributo, assumendo in tal modo soggettività passiva.

Tale condizione comporta l'adempimento di doveri, formali e sostanziali, fra cui l'obbligo della fatturazione.

Secondo l'articolo 9 della direttiva comunitaria n. 112/2006, in via generale si considera soggetto passivo *“chiunque esercita, in modo indipendente e in qualsiasi luogo, un'attività economica, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di detta attività. Si considera «attività economica» ogni attività di produzione, di commercializzazione o di prestazione di servizi...”*.

Il successivo art. 13 della medesima direttiva specifica che:

“Gli Stati, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche

autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni.

Tuttavia, allorché tali enti esercitano attività od operazioni di questo genere, essi devono essere considerati soggetti passivi per dette attività od operazioni quando il loro non assoggettamento provocherebbe distorsioni della concorrenza di una certa importanza.

In ogni caso, gli enti succitati sono considerati soggetti passivi per quanto riguarda le attività elencate nell'allegato I quando esse non sono trascurabili”.

Nel concreto può affermarsi che l'esclusione non deve comportare lesioni rilevanti della concorrenza, non vige per le attività immanentemente commerciali e non agisce quando l'ente non opera quale pubblica autorità. Al riguardo la Corte di Giustizia, con propria sentenza del 17 ottobre 1989, ha stabilito che: *"...le attività esercitate in quanto < pubblica autorità > ai sensi di tale norma sono quelle svolte dagli enti di diritto pubblico nell'ambito del regime giuridico loro proprio, escluse le attività da essi svolte in forza dello stesso regime cui sono sottoposti gli operatori privati..."* Ed ancora : *"...gli Stati membri sono tenuti a garantire l'assoggettamento degli enti di diritto pubblico per le attività che esercitano in quanto pubbliche autorità allorché tali attività possono essere parimenti esercitate da privati in concorrenza con essi e qualora il loro non assoggettamento sia atto a provocare distorsioni di concorrenza di una certa importanza".* Viepiù d'interesse, al riguardo, risulta il successivo pronunciamento della medesima Corte sul medesimo argomento, secondo cui non assumono rilievo, al riguardo, l'oggetto o il fine dell'attività svolta dal medesimo ente pubblico né l'appartenenza dei beni dallo stesso eventualmente utilizzati al demanio, poichè il non assoggettamento ad IVA degli enti pubblici dipende dalle *"modalità di esercizio delle attività"* praticate dagli stessi enti e, in particolare, dalla circostanza che detti enti agiscano in quanto *"soggetti di diritto pubblico"* o in quanto *"soggetti di diritto privato"*. Secondo la Corte di Giustizia, pertanto, l'unico criterio di effettivo discrimine utile a distinguere le attività rese dai predetti enti in quanto soggetti di diritto pubblico da quelle rese in quanto soggetti di diritto privato è *"il regime giuridico applicato in base al diritto nazionale"*. In base all'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia, al fine di stabilire se l'ente pubblico agisca in veste di pubblica autorità ovvero alle stesse condizioni giuridiche degli operatori economici privati occorre pertanto effettuare un'analisi dell'insieme delle modalità con cui vengono condotte le attività od operazioni dallo stesso svolte in base al diritto nazionale. Nel medesimo senso è l'indicazione di cui alla risoluzione n. 348/E del 7 agosto 2008 dell'Agenzia delle Entrate, che ritiene debba essere investigato il rapporto fra l'ente pubblico e il soggetto con il quale detto ente opera, al fine di verificare se lo stesso sia caratterizzato *"dall'esercizio di poteri di natura unilaterale e autoritativa o se si svolga su base sostanzialmente pattizia, attraverso una disciplina che individui, in via bilaterale, le reciproche posizioni soggettive"*.

Il quadro della normativa nazionale circa la medesima materia, a sua volta, origina come accennato, dall'articolo 4, comma 1 del d.P.R n. 633/1972, secondo cui *"Per esercizio*

di imprese si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali o agricole di cui agli articoli 2135 e 2195 del codice civile, anche se non organizzate in forma di impresa, nonché l'esercizio di attività, organizzate in forma di impresa, dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'articolo 2195 del codice civile".

Al netto della presunzione assoluta di soggezione al tributo, introdotta dal successivo comma 2 per i soggetti ontologicamente commerciali, gli enti pubblici, pur rientrando nella più ampia categoria degli enti non commerciali, possono svolgere sia attività istituzionali sia attività commerciali, ove per le prime si intendono quelle volte alla realizzazione degli scopi per cui l'ente è stato costituito, fissati in appositi atti normativi (leggi, statuti, etc.). In proposito lo stesso articolo 4, al successivo comma 5, primo periodo, elenca una lunga serie di attività che, ancorché esercitate da enti pubblici, sono considerate commerciali ai fini d'interesse; di contro, il secondo periodo del comma afferma che *"Non sono invece considerate attività commerciali: le operazioni effettuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province, dai comuni e dagli altri enti di diritto pubblico nell'ambito di attività di pubblica autorità"*.

Rispetto al quadro sin qui tracciato va altresì adeguatamente considerato quanto espresso, in termini applicativi ed interpretative, dall'organo competente.

E segnatamente ci si riferisce:

- alla risoluzione del Ministero delle Finanze in data 17 febbraio 1973, n. prot. 525536 recante *"IVA -servizi a pagamento effettuati dalla Polizia stradale a richiesta di enti non statali e privati, secondo cui tali servizi "sono da considerare fuori del campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto"*;
- alla Circ. n. 18 (Prot. n. 360068/76) del 22 maggio 1976 - Dir. TT. AA OGGETTO: I.V.A. - Enti Pubblici Territoriali - Attività svolta. (D.P.R. n. 633/1972, Artt. 1, 2, 3, 4, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 33, 34, 39) secondo cui gli enti pubblici, su un piano generale, anche se non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, si considerano soggetti passivi agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto limitatamente alle cessioni di beni o alle prestazioni di servizi, effettuate nell'esercizio di dette attività. Subito dopo, tuttavia, la circolare prosegue con la seguente precisazione, motivata dalla considerazione degli aspetti di particolare delicatezza che implica la determinazione dell'ambito di soggezione tributaria riferibile agli enti pubblici a carattere territoriale *"...Si manifesta l'esigenza di fornire alcune precisazioni al riguardo. Preliminarmente si rende necessario operare una netta discriminazione tra le attività poste in essere nella qualità di pubblica autorità, ad esempio quelle riconducibili ad atti e provvedimenti formali tipici della Autorità localmente preposte alla cura di funzioni pubbliche (certificazioni per l'anagrafe, stato civile, leva, polizia locale, vigilanza urbana, ecc.) e le attività inquadrabili nella generale nozione di "attività*

commerciale o agricola”: le prime, esorbitanti dalla sfera tributaria, le seconde invece, integranti operazioni imponibili agli effetti dell’IVA”.

Quanto sin qui riepilogato sulla tematica consente, alla luce dei diversi parametri normativi e giurisprudenziali esaminati, di apprezzare il nuovo istituto in esame, ai fini che qui interessano, attraverso le seguenti constatazioni:

- i comuni, e per essi gli appartenenti ai Corpi municipali, svolgono i servizi *de quo* ponendoli in essere, certamente, nell’esercizio della loro qualità di pubblica autorità, attraverso atti tipici della funzione pubblica di polizia locale;
- le modalità di esercizio di tali attività, altrettanto certamente non commerciali, sono quelle della pubblica autorità e, alla stregua della cogente, nuova disposizione di legge che si sta esaminando, non lasciano spazio a previsioni pattizie, o comunque a strumenti privatistici, rimanendo tempi, modi, tecniche e relative predisposizioni organizzative dei servizi in questione, nello *jus imperii* dell’ente;
- l’attività di servizio finalizzata al mantenimento della sicurezza e della fluidità della circolazione stradale è inidonea a ledere la concorrenza, atteso che questa non può essere materialmente esercitata da un operatore che si prefigga la realizzazione di un profitto, rientrando la funzione di riferimento a pieno titolo fra quelle oggetto di un monopolio pubblicistico;
- le spese, ora poste direttamente dalla legge a carico del privato che organizza o promuove l’evento causa del servizio, equivalgono ai soli oneri connessi all’impiego del personale ed è dunque da escludere, al riguardo, qualsiasi prospettiva di lucro.

Ne consegue che deve considerarsi non priva di fondamento la tesi, affacciata dai Comuni remittenti, di non applicare la fatturazione alla fattispecie in considerazione.

Non rimarca, al riguardo, la circostanza che per i servizi a richiesta di terzi di cui art. 43, comma 3 e 4 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 alcuni Comuni abbiano previsto la fatturazione, considerato che, nel caso di specie e diversamente da quello in esame, alla prestazione si accedeva attraverso lo strumento, sostanzialmente pattizio, della convenzione.

2.10. È ora possibile esaminare la parte finale del quesito *sub c)*, ove viene prospettato l’intendimento che il pagamento delle somme per le spese possa avvenire sia con modalità di pagamento anticipato (salvo conguaglio), sia a consuntivo della prestazione, in relazione alle concrete modalità con cui le stesse sono state di fatto erogate.

Con riferimento al tema una prima indicazione proviene dalla nota dell’ANCI avente per oggetto “Attività di sicurezza e fluidità della circolazione nel territorio richieste da soggetti privati”, formalizzata in data 21 novembre 2017, che afferma: “*Discende da tale obbligo a carico dei soggetti privati l’impossibilità per i Comuni di consentire lo svolgimento di eventi che comportino servizi di sicurezza e polizia stradale <necessari> a garantire lo svolgimento degli stessi eventi privati senza aver preventivamente disposto il versamento del corrispettivo da parte del promotore e/o organizzatore.*”

Tale affermazione merita alcuni approfondimenti:

- le attribuzioni del Sindaco (o del proprio delegato) nelle funzioni di competenza statale, per come riordinate ed elencate nell'art. 54 del T.u.e.l., in particolare al comma 1, pongono in capo a quell'Autorità una vasta competenza ad emanare atti, svolgere funzioni, nonché vigilare, in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza;
- ai sensi del T.u.l.p.s., art. 1, in particolare, nei Comuni dove non esiste un ufficio di pubblica sicurezza, è autorità locale il Sindaco che viene in tal modo ad assumere la titolarità di diverse forme di autorizzazione o nulla osta allo svolgimento di numerose tipologie di eventi (ed a far svolgere attraverso la forza pubblica il controllo del rispetto delle stesse) fra cui rientrano -in astratto- quasi completamente i diversi, possibili genere di manifestazioni, organizzate da privati in luoghi pubblici, aperti al pubblico o private, ma tutti con effetti e conseguenze sulla sicurezza e sulla fluidità della circolazione stradale, sottoposte alla disciplina di cui all'art. 22, comma 3-bis del d.l. n. 50 del 2017;
- tale competenza trova riscontro nell'autonomia regolamentare dei Comuni, segnatamente nei regolamenti della Polizia urbana, che disciplinano puntualmente presupposti, adempimenti e procedure per lo svolgimento degli stessi eventi: si tratta, ad esempio, di spettacoli o intrattenimenti, feste da ballo, concerti, con eventuali annesse attività temporanee di somministrazione di cibi e bevande ovvero di impiego di fuochi d'artificio, aperture temporanee di giostre, gare e competizioni sportive, anche su strada, occupazione con strutture ed impianti di aree o spazi pubblici di uso pubblico, occupazioni per temporanee esposizioni, occupazioni per raccolte di firme per associazioni senza scopo di lucro , etc.

La diversificata ed ampia tipologia di eventi cui è astrattamente applicabile il disposto dell'art. 22, comma 3-bis in esame, ed il ricorrere, nell'esercizio delle relative funzioni autorizzatorie da parte del Sindaco, della propria (eventuale) veste di ufficiale di Governo, inducono ad approfondire l'argomento, prima di sviluppare lo specifico aspetto segnalato nella richiesta di parere.

È necessario segnalare, infatti, che buona parte delle fattispecie considerate conseguono alla pratica di una libertà fondamentale, quella di riunione, certamente parte fondante dell'ordinamento democratico della Repubblica, per come affermata dall'art. 17 della Costituzione, in linea di principio in modo assoluto, con la sola limitazione che si tratti di riunioni pacifiche e senz'armi, a meno di controindicazioni riguardanti la sicurezza o l'incolumità pubblica.

Tale pilastro trova tutela anche nelle norme della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, all'art. 11, comma 2, ove è stabilito che l'esercizio di tale diritto *"non può essere oggetto di altre limitazioni oltre quelle previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei delitti, per la protezione della*

salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri”.

Al riguardo è di prioritario interesse richiamare anche i contenuti della sentenza della Corte di Strasburgo (Decisione del 12/10/2005 *Adali v. Turchia*) che, in quel contesto, ha avuto modo di ribadire il diritto alla libertà di riunione un fondamento di una società democratica e, conseguentemente non sottoponibile ad interpretazioni restrittive. Come tale - prosegue la Corte - esso riguarda sia riunioni private sia riunioni in luogo pubblico, sia manifestazioni statiche in un luogo, sia manifestazioni itineranti, per poi specificare che si tratta di diritto facente capo sia al singolo sia a chi organizza la riunione, ed infine osservare- e su questo passaggio si richiama l'attenzione- come sullo Stato non ricada il solo dovere di garantire il diritto di riunione pacifica ma anche quello di astenersi dall'applicare ad esso restrizioni di tipo indiretto.

È altresì il caso di ricordare che la stessa Corte Costituzionale è più volte intervenuta, in maniera rigorosa ed univoca, per affermare la relativa intangibilità della libertà di riunione, con le proprie sentenze n. 45 del 18 marzo 1957, n. 27 del 1958, e n. 142 del 1967.

Evidenziato quanto sopra può sottolinearsi come l'indirizzo dell'ANCI che inquadra "l'impossibilità" per i Comuni di consentire lo svolgimento degli eventi *de quo* "senza aver preventivamente disposto il versamento del corrispettivo da parte del promotore e/o organizzatore" rientri nel perimetro della cornice costituzionale tracciata, in quanto si limita a constatare la necessità di subordinare l'autorizzazione (al netto del ricorrere dei rimanenti presupposti) ad un atto di ottemperanza degli enti, consistente nel notificare agli interessati, ovvero ai promotori ed organizzatori della manifestazione private, la necessità di adempiere all'obbligo della corresponsione in denaro loro imposta dal citato art. 22, comma 3, ove tale comportamento debba intendersi assolvere , a quel momento ed allo stato del relativo procedimento, anche all'incombente e parallelo dovere del Comune di far rispettare ed applicare la specifica legge. Nulla di più.

Ne consegue che il mancato pagamento anticipato del servizio non può essere, nel quadro sistematico così delineato, causa di diniego dell'autorizzazione comunale allo svolgimento dell'iniziativa del privato stesso, ove prevista, bensì potrà dar luogo alla formazione di una cartella di pagamento, con la relativa iscrizione a ruolo e con il previsto seguito esecutivo (cautelare o conservativo), su segnalazione del Comune alle strutture competenti, ai sensi del combinato disposto del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e degli articoli 17 e 18 del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, recante "Riordino della disciplina della riscossione mediante ruoli", ovvero al ricorso ad altro strumento esecutivo dell'ordinamento.

Sviluppata questa considerazione sembra al Collegio che le due ipotesi riguardanti i tempi e le modalità di pagamento, formulate dai Comuni remittenti, risultino entrambe legittime e ragionevoli, nonchè sostanzialmente equivalenti e dunque aperte a scelte motivate, con la sola indicazione che, nel caso si preferisca il pagamento postumo, ovvero

a consuntivo, potrà essere prudente richiedere, comunque, un deposito cauzionale.

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.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - ai Sindaci dei Comuni di Campogalliano (MO), di Carpi (MO), di Novi di Modena (MO) e di Soliera (MO) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
 - che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
 - che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.
- Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nell'adunanza del 15 ottobre 2018.

Il presidente f.f.

f.to (Massimo Romano)

Il relatore

f.to (Paolo Romano)

Depositata in segreteria in data 15 ottobre 2018.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)