

I VIAGGI ALL'ESTERO DEI SINDACI E DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI*

di GIOVANNI GIOFFRÉ
Segretario Comunale Generale a r.

1. PREMESSA.

La materia degli Enti Locali prima era distribuita in innumerevoli norme che si sono susseguite nell'arco di oltre un secolo a partire dal Regno d'Italia e fino a giungere, in epoca repubblicana, alle soglie del nuovo millennio.

Le continue modificazioni, integrazioni ed aggiornamenti normativi, purtroppo, spesso non coordinati tra loro, hanno creato non poche difficoltà agli stessi operatori dei Comuni e delle Province.

La cospicua produzione normativa sovente ha contribuito non poco a far sorgere interpretazioni spesso difformi e non costanti nel tempo sia a livello ministeriale, dottrinale e giurisprudenziale di quanti operano nel settore quali le associazioni tra Enti Locali ed i vari comitati di studio. Tutto quanto ha contribuito a far sorgere dubbi e incertezze applicative che hanno pesantemente condizionato l'attività di questi Enti delle loro forme associative.

Questi brevi appunti non hanno la pretesa di trattare organicamente la materia degli Enti Locali; si vuole semplicemente trattare di un argomento, sia pure brevissimamente, che è divenuto oramai di attualità e che riguarda le «missioni all'estero degli Amministratori degli Enti Locali».

2. FUNZIONI.

In generale può affermarsi che gli Enti Locali svolgono le loro funzioni nell'ambito del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. T.U.E.L).

Secondo il disposto dell'art. 3, comma 5, prima parte, del T.U.E.L. «*I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà*»¹.

¹ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 3 - *Autonomia dei Comuni e delle Province.* - 1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

Dall'esame dell'art. 3 di cui si discute si ricava che le disposizioni ivi riportate sono poste al fine di attuare i principi di cui all'art. 5 della Costituzione. Ai fini del presente lavoro è interessante la portata del relativo comma 1, mediante il quale viene riaffermata l'autonomia degli Enti Locali; nei successivi commi, con norme immediatamente operative e programmatiche, vengono, invece, definiti i limiti di tale autonomia e gli scopi dell'attività di questi Enti.

Il successivo art. 4, del decreto legislativo in questione, al comma 3, stabilisce che i compiti e funzioni amministrative sono attribuite agli Enti Locali secondo i principi dell'art. 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997 n. 59² alla cui lettera d) è novellato: «*il principio di cooperazione tra*

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

² Legge 15 marzo 1997, n. 59 recante «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*», art. 4: «3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;

b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;

c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;

d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;

e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;

f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;

g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;

h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;

i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;

l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.»

Stato, Regioni ed Enti Locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione Europea».

Come è evidente il principio è di cooperazione tra Stato, Regione ed Enti Locali; cioè tra loro. Da quanto precede se ne ricava che rimane esclusa ogni competenza degli Enti Locali in materia di “politica estera”.

Sicuramente può ben dirsi che scopo delle Autonomie Locali è anche la promozione dello sviluppo delle comunità da esse rappresentate e la cura dei rispettivi interessi. Infatti, in maniera lapidaria l'art. 13 del T.U.E.L. dispone che *«1. Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»* per poi proseguire, al comma successivo, che *“2. Il Comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia».*

Come è evidente all'Amministrazione Comunale viene riconosciuto un certo grado di discrezionalità che però deve essere esercitata nell'ambito della norma altrimenti si sconfinava nell'arbitrio e che finisce col tradursi in spreco del pubblico denaro, il tutto in spregio dell'art. 97 della Costituzione che, al primo comma, asserisce che *«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».*

Che la legge abbia voluto riservare agli Amministratori degli Enti Locali un certo grado di discrezionalità lo si ricava anche dal dettato dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20; sul punto, infatti, l'esercizio in concreto del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce sicuramente espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei Conti, ma dall'altro lato, l'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di *«economicità»* e di *«efficacia»*, che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97 della Costituzione e assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa.

È sicuramente condivisibile il convincimento secondo il quale ogni attività e competenza è esercitabile nell'interesse della collettività locale anche se prestata al di là dei confini territoriali a condizione però che non si invadano le competenze che la legge assegna ad altri livelli di governo -

Stato, Regioni - e che se ne dimostri l'utilità immediata per i propri amministrati. La questione sta proprio qui e cioè nella oggettiva difficoltà di dimostrare, con dati concreti e misurabili i benefici a favore della collettività. Come necessaria conseguenza si ha che la compatibilità delle scelte amministrative devono essere sempre verificate con i fini dell'ente pubblico e va sempre verificata la legittimità dell'attività amministrativa anche in rapporto all'interesse e al vantaggio che ne ricava la collettività amministrata.

L'impegno di risorse finanziarie destinate a spese per gemellaggi o di solidarietà ad altre comunità, di sapore squisitamente politico anziché amministrativo potrebbe essere giustificato solo e soltanto qualora sussistano motivazioni tali da dimostrare evidenti vantaggi diretti o indiretti che simili spese potrebbero derivare a favore dei cittadini.

A tale proposito va detto che l'amministratore che si rechi in missione ha diritto al rimborso delle spese sostenute che, come è stato accertato, possono essere anche cospicue. Ed a proposito di rimborso spese dovute per missioni la Corte dei Conti, Sezione del controllo per la Regione Sardegna, con deliberazione n. 1/2010, ha deliberato che ai sensi dell'art. 1 del decreto del Ministero dell'Interno 12 febbraio 2009 il rimborso forfetario in questione sostituisce la previgente indennità di missione e tiene conto delle spese, diverse da quelle di viaggio, sostenute dagli Amministratori degli Enti Locali in occasione delle «missioni istituzionali» svolte nel territorio nazionale o all'estero.

Con specifico riferimento al comma 1, dell'art. 84, del D.L.vo n. 267/2000, il rimborso delle spese di viaggio e il rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese presuppongono che gli amministratori «*Si rechino per assolvere a compiti istituzionali fuori del capoluogo del Comune ove ha sede il rispettivo ente*»³.

Occorre puntualizzare che il legislatore nell'approvare il testo unico degli Enti locali non ha inteso chiamare gli stessi ed, in particolare, i Comuni a svolgere attività all'estero «*aventi carattere internazionale*» nemmeno invocando il principio della sussidiarietà; le funzioni di carattere internazionale sono da ritenersi incompatibili con il livello comunale di governo. Le norme in nessun modo attribuiscono ai Comuni competenze in tema di rapporti internazionali. Riteniamo però che questo è un ruolo che possa e debba essere svolto, sicuramente in modo molto più efficace, dalla Regione. Non va dimenticato che, d'altronde, perfino per le stesse Regioni, è necessario un coordinamento statale per le funzioni di carattere internazionale.

³ Corte dei Conti, Sez. contr. per la Regione Sardegna, deliberazione n. 1/2010

3. GEMELLAGGI – LIMITI.

Ovviamente vanno tenute distinte le iniziative volte ai gemellaggi con altre città europee; anzi queste vengono incoraggiate dalla Comunità Europea al fine di favorire l'integrazione e finanziate dalla stessa nella misura del 50% delle spese sostenute.

In ultimo non va sottaciuto che le missioni all'estero degli Amministratori dell'Ente Locale devono trovar il loro fondamento anche in una previsione statutaria dell'ente. Ad ogni buon conto come si è già detto le «missioni all'estero» effettuate dagli Amministratori Locali che in qualche modo pongono in essere una propria «politica estera» esulano dalle competenze attribuite ai Comuni tanto più se non preceduti da specifica programmazione che consenta di individuare obiettivi specifici misurabili a consuntivo al fine di poterne valutare l'utilità, l'efficacia e la congruità dei risultati ottenuti in vantaggio della collettività.

Le amministrazioni locali, in maniera autonoma, in qualche modo, hanno ampliato i compiti che la legge assegna alle Autonomie Locali. Ci si riferisce alle missioni organizzate all'estero con lo scopo di promuovere i prodotti delle proprie imprese, il proprio territorio per fini turistici e quant'altro.

In buona sostanza però tra le attività assegnate agli Enti Locali non rientra quella appena detta di sponsorizzazione in genere. Tali attività non appartenevano a tali Enti nemmeno prima della entrata in vigore della modifica costituzionale approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, secondo una ripartizione di competenze tra Stato ed Enti locali. Inoltre, tra i fini istituzionali dell'Ente Locale novellati dall'art. 9, della legge 8 giugno 1990, n. 142, così come riproposto dall'art. 13 del D.L.vo n. 267/2000⁴ ed in ossequio al principio di sussidiarietà di cui all'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e dall'art. 118, primo comma, della Costituzione non rientrano le missioni all'estero.

Anteriormente alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 ed alla legge n. 59/1997, la legislazione riservava ai Comuni esclusivamente funzioni amministrative trasferite loro dalla legge, mentre le funzioni tipicamente di rilievo internazionale restavano assolutamente riservate allo Stato e,

⁴ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 13. - *Funzioni*. - 1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.»

laddove previsto, come ad esempio le attività promozionali all'estero, erano riservate alle Regioni secondo quanto disposto dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7 e dal decreto del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Va evidenziato ancora che il D.P.R. 31 marzo 1994 avente ad oggetto «*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome*» ha disciplinato le attività delle Regioni coordinandole con le attività estere del Governo senza includervi, quindi, anche gli altri Enti Locali. Ciò significa anche che, in buona sostanza, lo Stato deve essere messo nelle condizioni di valutare, anche mediante strumenti di intesa, se le iniziative delle Regioni, che hanno a che vedere con la politica estera, siano in linea con gli indirizzi del medesimo in materia di politica internazionale.

Si noti che la stessa giurisprudenza della Corte dei Conti, in fattispecie similari, ha costantemente evidenziato come di per sé non costituisca illecito l'effettuazione di viaggi all'estero da parte comunale (esempio tipico, i casi di gemellaggio con altre città) «*sempre che, però, tali iniziative si mantengano entro certi limiti, funzionali (coerenza con gli obiettivi da perseguire) e quantitativi*»: cfr. Corte dei Conti, Sez. Riun., n. 30/1996; Corte dei Conti, Sez. II Appello, n. 66/1997; Corte dei Conti, Sez. Giur. Calabria, n. 50/1994. Quando tale ambito è stato superato, il giudizio negativo dei Giudici è stato inevitabile e costante: v., ad es., Corte dei Conti, Sezione Prima, n. 1/1995; Corte dei Conti, Sez. II, n. 85/1994; Corte dei Conti, Sez. Giur. Campania, n. 108/2000 e Corte dei Conti, Sez. Giur. Campania, n. 78/1995.

Per altro verso va evidenziato che sempre più spesso, durante l'arco dell'anno, Sindaci ed Amministratori Locali «*fanno i bagagli*» per recarsi all'estero in visita a connazionali che negli anni sono emigrati alla ricerca di un lavoro. A seconda delle aree geografiche italiane le destinazioni sono, tra le altre, gli Stati Uniti, il Canada, il Brasile, l'Australia, ultimamente anche la Cina, ecc.

Tali missioni vengono effettuate per motivi, si dice, «*istituzionali*». Anzitutto c'è da chiedersi qual è l'interesse pubblico sotteso che giustifica una simile missione all'estero?

D'altro canto, se la giurisprudenza della Corte dei Conti censura le missioni all'estero effettuate da taluni Comuni per sponsorizzare i prodotti delle proprie imprese, del proprio territorio, dal punto di vista turistico e quant'altro⁵, a maggior ragione, ci sembra che tali missioni non siano consentite. Sul punto è legittimo chiedersi cosa ne ricava la collettività di un Comune, come ritorno, da una missione del Sindaco e della Giunta ad esempio negli Stati Uniti o in Australia? Se andiamo a spulciare il D.L.vo n. 267 cit., che costituisce il limite entro cui possono e devono muoversi gli

⁵ Corte dei Conti, Sez. I Giur. d'Appello, sent. 28 luglio 2008, n. 346

Enti Locali, è facile accorgersi che non v'è nessuna norma che prevede ipotesi di missioni internazionali all'estero di Amministratori Comunali per «visitare» gli emigrati originari del proprio Ente Locale.

GIOVANNI GIOFFRÉ

<<<<<<< (§) >>>>>>>>

** In «NUOVA RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA» – Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 2, Gennaio 2011, pp. 166-170*