



**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	I Referendario
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)
dott. Giordano Lamberti	Referendario

nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2017 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota 13 marzo 2017 (prot. Corte dei conti n. 7013) con la quale il Sindaco della Città metropolitana di Milano ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

**PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco della Città metropolitana di Milano ha formulato una richiesta di parere in merito al rimborso delle spese sostenute dai componenti del Consiglio di Amministrazione di un'Azienda Speciale.

In particolare, il rappresentante dell'Ente svolge le seguenti considerazioni introduttive.

L'art. 50 TUEL prevede che *"sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia [nel caso di specie, il Sindaco Metropolitano] provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni"*. Conformemente, l'art. 19 dello Statuto Città metropolitana di Milano (rubricato "Sindaco metropolitano. Funzioni"), alla lettera g) stabilisce che il Sindaco metropolitano *"provvede alla nomina, alla designazione ed alla revoca dei rappresentanti della Città Metropolitana presso enti, aziende ed istituzioni, sulla base di un apposito regolamento [...] che garantisca la più ampia partecipazione delle sue rappresentanze alla gestione e al controllo, assicurando altresì il ricorso agli strumenti ad evidenza pubblica"*.

Il Sindaco metropolitano ha, quindi, proceduto alla nomina dei due componenti del consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'Ambito della Città metropolitana di Milano Azienda Speciale tra cui il Presidente dell'organo.

Nel caso di specie, tutti i componenti del Consiglio di Amministrazione, che svolgono l'incarico a titolo gratuito, risiedono in Comuni limitrofi al Comune ove ha sede l'Azienda Speciale mentre il Presidente del Consiglio di Amministrazione risiede in una Regione diversa, sostenendo le relative *"spese di viaggio, ovvero altresì di vitto e alloggio"*.

Nello specifico l'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010 (convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010) stabilisce che *"a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti, i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli"*.

In base alla prospettazione dell'ente istante, la *ratio* sottesa al d.l. 78/2010, espressa dalla norma in parola, è rinvenibile nella riduzione del costo degli apparati amministrativi, analogamente a quanto previsto dalla medesima disposizione con riferimento alla, seppur diversa, fattispecie della spesa degli apparati politici (art. 5, co. 5), limitando in entrambi i casi il riconoscimento economico per la partecipazione agli stessi esclusivamente *"al rimborso delle spese sostenute"*.

Sempre nell'ambito della richiesta di parere si ritiene che l'ambito oggettivo di applicazione di tale norma possa riferirsi al caso di specie, dal momento che l'Azienda Speciale Ufficio d'Ambito della Città metropolitana di Milano, in quanto ente strumentale della Città Metropolitana stessa, è da annoverarsi tra gli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, come peraltro affermato dalla Corte (deliberazioni n. 155/2011/PAR del 28 marzo 2011, n. 265/2012/PAR del 6 giugno 2012).

Quanto al profilo soggettivo, la norma di cui si tratta si riferisce esplicitamente agli *"organi collegiali"*, tra cui dunque rientra, ad avviso del Sindaco metropolitano, il Consiglio di Amministrazione dell'Azienda speciale Ufficio d'Ambito della Città Metropolitana di Milano.

Pertanto, conformemente al dettato normativo, l'art. 48, comma 1 bis, l.r. n. 26/2003 stabilisce che *"il presidente e i consiglieri di amministrazione dell'ufficio d'ambito svolgono la loro attività a titolo onorifico e gratuito"*, e lo statuto dell'Azienda Speciale Ufficio d'Ambito della Città Metropolitana di Milano stabilisce, all'art. 11, comma 15, che i consiglieri di amministrazione *"svolgono la loro attività a titolo onorifico e gratuito"*.

Stante quindi la gratuità della carica per la partecipazione agli organi che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (e ferme restando le eccezioni previste dalla legge, quali i collegi dei revisori dei conti e sindacali e i revisori dei conti), occorre definire quali siano le spese soggette a rimborso.

A tal fine il rappresentante della Città metropolitana di Milano chiede se alla previsione dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010, laddove stabilisce che la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche può dare luogo *"esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente"*, *"vada attribuito valore di norma di coordinamento della finanza pubblica e dunque legittimare una politica di rimborsi-spese negli Enti finanziati dagli Enti Locali – quantomeno nei confronti di Amministratori che sono nominati in rappresentanza di questi ultimi – sulla base delle regole vigenti"*.

*per gli Amministratori degli Enti Locali, così come previste dal D.Lgs. 267/2000” e a tal fine richiama il disposto di cui all’art. 84 del TUEL.*

*“Occorre pertanto comprendere se per spese di viaggio debbano intendersi unicamente le spese per gli spostamenti (auto-treno-aereo-taxi) ovvero anche le spese per vitto e alloggio ed in tali casi se sussistano limiti, anche con riferimento alla tipologia di alloggio e alla durata dello stesso, in relazione a tutte le attività necessarie all’assolvimento delle funzioni assegnate”.*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dal Sindaco della Città metropolitana.

2. Quanto all’ammissibilità della stessa sotto il profilo oggettivo, in linea generale, il positivo esercizio, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell’alveo della materia della “contabilità pubblica”, nonché alla sussistenza nell’istanza di parere delle altre condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l’ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie si ritiene che la richiesta di parere sia oggettivamente ammissibile sulla base delle considerazioni sopra esposte. Competerà poi all’Ente istante trarre, dagli spunti interpretativi in tal modo sviluppati, gli elementi di giudizio idonei ad orientare le proprie scelte concrete nel settore istituzionale in questione.

Al riguardo, questa Sezione rileva che quanto riportato nella richiesta di parere sarà preso in considerazione solo al fine di inquadrare giuridicamente i quesiti formulati, senza che la medesima possa affrontare le specifiche opzioni organizzative rimesse alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione.

3. Il quesito posto verte sull’interpretazione dell’art. 6, comma 2 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, così come convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, in particolare nella parte in cui prevede la rimborsabilità delle spese ove previsto dalla normativa vigente.

L’art. 6, comma 2 del d.l. n. 78/2010 dispone che *“la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l’importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal*

*presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società".*

La disposizione si inquadra nelle misure di coordinamento della finanza pubblica ed assume una posizione autonoma e distinta dalle altre norme di analoga natura contenute nel medesimo art. 6. In particolare, essa funge da parametro interposto per il giudizio di legittimità costituzionale della legislazione regionale (Corte cost., sentenza n. 161/2012).

La finalità della norma è rinvenuta, dalla giurisprudenza costituzionale e dalla giurisprudenza contabile, nelle esigenze di contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi.

3.1 Quanto all'ambito di applicabilità e, in particolare, alla ricomprensione, in tale ambito, delle aziende speciali non si può che richiamare la precedente giurisprudenza della Sezione e, in particolare, i pareri n. 265/2012 e n. 155/2011, che, peraltro, l'Ente istante rivela di conoscere. Né può essere revocato in dubbio che il consiglio di amministrazione rientri nel novero degli organi collegiali (altra condizione di applicabilità della norma in esame).

3.2 Il quesito formulato afferisce, piuttosto, alla nozione di spese che possono essere rimborsate. Segnatamente il rappresentante dell'Ente chiede espressamente se queste possano comprendere anche le spese di vitto e alloggio sostenute dall'amministratore nominato dall'ente socio, che non risieda nel territorio della regione a cui appartiene l'ente locale di riferimento, per la partecipazione ai consigli di amministrazione di un'azienda speciale.

3.3 La risposta al quesito presuppone il previo superamento della condizione posta dal legislatore per la rimborsabilità delle spese. Segnatamente la rimborsabilità di dette spese è subordinata alla presenza di un atto di normazione, anche secondario, che regolamenti, in via generale ed astratta, i casi e le modalità di rimborso.

In mancanza di una normazione di fonte superiore, il potere regolamentare è attribuito agli enti territoriali, in aderenza al principio autonomistico che ispira i rapporti con lo Stato, di cui all'art. 117, comma 6 della Costituzione, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Ai sensi dell'art. 50 TUEL il Sindaco e il Presidente della Provincia, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, "provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni".

L'art. 42 del TUEL attribuisce alla competenza del Consiglio l'approvazione dello statuto dell'Azienda Speciale (lett. a), la decisione in ordine alla costituzione dell'Azienda Speciale (lett. e) e la definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione di rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché la nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge (lett. m).

L'art. 19 dello Statuto Città Metropolitana di Milano (rubricato "Sindaco metropolitano. Funzioni"), alla lettera g) stabilisce che il Sindaco Metropolitano "*provvede alla nomina, alla designazione ed alla revoca dei rappresentanti della Città Metropolitana presso enti, aziende, ed istituzioni, sulla base di un apposito regolamento [...] che garantisca la più ampia partecipazione delle sue rappresentanze alla gestione e al controllo, assicurando altresì il ricorso agli strumenti ad evidenza pubblica*".

La specifica esigenza del controllo sui costi di funzionamento delle aziende speciali, sui quali si riverbera la disposizione in esame, è presente nel combinato disposto degli artt. 114, 147 e 147 *quinquies* del TUEL, laddove si prevede il controllo dell'ente locale sul rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità e sul conseguimento dell'equilibrio economico. Trattasi di un obbligo di controllo presidiato da specifica sanzione, anche di carattere pecuniario, comminabile, in base all'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti in caso di "rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie" di controllo interno.

3.4 La disposizione di cui si chiede l'interpretazione dispone, nel contempo, la gratuità degli incarichi conferiti ai componenti degli organi collegiali di enti che ricevono contributi pubblici nei termini ivi indicati e la rimborsabilità della spese ove previste dalla normativa vigente. Essa è finalizzata, per giurisprudenza costante, al contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi. Il raggiungimento della finalità è assicurato dal legislatore anche prevedendo espressamente che la violazione del precetto comporti responsabilità erariale e nullità degli atti eventualmente posti in essere.

Al riguardo la Sezione ritiene di dover sottolineare, in primo luogo, che la concreta attuazione della disposizione in esame non può in alcun modo "tradire" la volontà legislativa e deve quindi essere informata a quel contenimento dei costi che la stessa Corte costituzionale riconnette alla norma (sentenza n. 161/2012)

3.5 Tenuto fermo quanto sopra, la Sezione ritiene di non poter escludere che l'ente territoriale, nell'esercizio delle propria discrezionalità, disponga, nel rispetto dei principi che saranno nel prosieguo illustrati, la rimborsabilità delle spese sostenute dai componenti dell'organo collegiale, ritenendo altresì di ricomprendere nella categoria le spese di vitto e alloggio. Ciò, evidentemente, a meno che non sia previsto dalla normativa l'obbligo di residenza per i componenti dell'organo medesimo.

3.6 In via preliminare si osserva che il rimborso delle spese all'amministratore nominato dall'ente locale, il quale abbia la necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza alla sede della persona giuridica presso la quale esercita l'incarico, non configura una spesa di missione bensì un onere finalizzato all'effettivo esercizio dell'incarico assunto. Ciò analogamente a quanto disposto dall'art. 84, comma 1 del d. lgs. n. 267 del 2000 in relazione alle spese sostenute dagli amministratori degli enti locali (deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 38/2016/QMIG).

La normativa applicabile prevede la gratuità dell'incarico, cioè l'impossibilità di corrispondere una controprestazione che remunerer la prestazione professionale resa, mentre stabilisce espressamente la rimborsabilità delle spese ove previsto dalla normativa vigente.

3.7 Al riguardo si ritiene di non poter enucleare una nozione restrittiva di "spese" che escluda la rimborsabilità delle spese di vitto e alloggio.

Innanzitutto, il dato letterale depone in tal senso, atteso che la categoria di spese rimborsabili non è in alcun modo definita in senso restrittivo dal legislatore, che si riferisce alla rimborsabilità delle spese genericamente intese.

Dal punto di vista sistematico, l'incarico di amministratore di azienda speciale si inquadra nella più generale organizzazione della soggettività pubblica a livello locale.

La qualificazione dell'azienda speciale quale ente strumentale dell'Ente Locale rivela l'esistenza di un collegamento tra l'azienda e il comune nel senso che l'oggetto sociale deve essere funzionale alla cura degli interessi della comunità locale.

A fronte del collegamento funzionale fra i due soggetti pubblici l'attribuzione della personalità giuridica, ai sensi dell'art. 114 del TUEL, rende l'azienda speciale un soggetto a sé stante rispetto all'Ente Locale di riferimento che l'ha costituita, essendo superata la qualificazione dell'azienda come organo dell'Ente Locale a legittimazione separata che risale alla connotazione di azienda municipalizzata prevista dal R.D. n. 2578/1925.

Tale riconoscimento comporta che l'azienda effettui autonome scelte di tipo imprenditoriale e organizzative, connesse ai fattori della produzione, secondo modelli propri dell'impresa privata, compatibilmente con i fini sociali dell'ente titolare, per il conseguimento di un maggiore grado di efficacia, efficienza e economicità del servizio, principi, questi ultimi, che attualmente informano anche l'attività tipicamente amministrativa. Ai sensi dell'art. 114, comma 4, infatti, le aziende conformano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo dell'equilibrio economico.

In tale prospettiva un ruolo centrale è affidato all'organo amministrativo dell'Azienda. Esso, nella sua unitarietà, risponde del raggiungimento degli obiettivi laddove i singoli amministratori saranno valutati sulla base del parametro della diligenza qualificata di cui all'art. 1176 c.c. Ciò indipendentemente dalla tipologia di rapporto obbligatorio intercorrente fra il singolo amministratore e il soggetto pubblico (Cass., S.U., 20 gennaio 2017, n. 1545).

A fronte del ruolo e della responsabilità che discendono dall'assunzione della carica di amministratore il legislatore ha previsto che l'incarico debba svolgersi a titolo onorifico, salvo il rimborso delle spese ove previsto dalla normativa vigente (art. 6, comma 2 del d.l. n. 78 del 2010).

La legge regionale lombarda 12 dicembre 2003, n. 26, art. 48, comma 1 *bis*, dispone che il presidente e i consiglieri di amministrazione dell'Ufficio d'ambito svolgono la loro attività a titolo onorifico e gratuito.

La gratuità di un qualsiasi negozio è ricollegabile alla sussistenza di un interesse patrimoniale del debitore a rendere la prestazione e trova, nel caso di specie, la propria ragion d'essere nel titolo onorifico in forza del quale deve essere prestata.

Il negozio gratuito, per la sua sostanziale rilevanza patrimoniale, si distingue non solo dalla donazione (dove è presente un interesse non patrimoniale), ma anche dal rapporto di cortesia, là dove non è ravvisabile un interesse né patrimoniale, né non patrimoniale. Ne consegue che i rapporti di cortesia non sono giuridicamente rilevanti se non in termini di responsabilità extracontrattuale, al contrario, invece, dei rapporti giuridici nascenti da negozi stipulati a titolo gratuito.

La gratuità della prestazione non fa, infatti, venir meno l'obbligo di esercitare la medesima con la diligenza adeguata alla tipologia di incarico affidato. A tal fine costituisce un precipuo

interesse pubblico porre l'amministratore di azienda speciale nelle condizioni di espletare adeguatamente il proprio incarico, nei limiti della normativa vigente.

Non si può, pertanto, escludere che la gratuità dell'incarico e la diligenza qualificata che deve essere adoperata nell'espletamento del medesimo possano, alle condizioni che saranno nel prosieguo illustrate, condurre l'ente a ritenere rimborsabili le spese necessarie per assicurare lo svolgimento della funzione assegnata.

La suddetta ricostruzione risulta conforme alla nozione di principi di coordinamento della finanza pubblica delineata dalla Corte costituzionale in sede di definizione della relativa competenza legislativa concorrente.

Costituisce orientamento costante del Giudice costituzionale (da ultimo Corte costituzionale n. 139/2012) quello secondo il quale il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente *"imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti"* (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un *"limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"* (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007).

Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti degli enti territoriali *"a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale"* (sentenza n. 182 del 2011).

Ne deriva che risulta maggiormente aderente rispetto all'impostazione della giurisprudenza costituzionale una interpretazione non restrittiva della categoria delle "spese", posto che solo una tale interpretazione lascia all'Ente locale uno spazio di attuazione.

Con specifico riferimento all'art. 6 del d.l. n. 78/2010, la Corte costituzionale ha ritenuto che soddisfacesse le suddette condizioni. *"Le disposizioni in esame prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6, che precisa che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».* E ancora, l'art. 6 citato *«consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune»* (sentenza n. 182 del 2011). In base a tale principio, le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo *«non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica»* (sentenza n. 139 del 2012).

3.8 Atteso quanto sopra considerato la Sezione ritiene di dover svolgere alcune considerazioni generali in punto di concreta rimborsabilità delle spese ai sensi dell'art. 6, comma 2 del d.l. n. 78 del 2010.

Si è già detto che la rimborsabilità di dette spese è subordinata dal legislatore alla presenza di un atto di normazione, anche secondario, che regolamenti, anche in via generale ed astratta i casi e le modalità di rimborso.

Tale atto di normazione può, in assenza di fonti normative di rango superiore, essere adottato dal singolo ente locale nel rispetto di alcuni principi.

3.9 Le norme di finanza pubblica non prevedono un limite diretto ai costi sostenuti dal soggetto pubblico a titolo di rimborso di eventuali spese documentate sostenute dagli amministratori. Nondimeno, la Sezione è tenuta a richiamare l'Ente in ordine alla necessità che la concreta attuazione della disposizione in esame sia conforme alla richiamata finalità della norma in esame di contenimento dei costi degli apparati amministrativi.

3.10 In via generale, la determinazione di affidamento dell'incarico e la conseguente procedura relativa al rimborso delle eventuali spese sostenute deve comprendere, per quanto attiene all'*an* della medesima, una specifica motivazione in ordine al conferimento dell'incarico ad un soggetto che risiede fuori dal territorio di riferimento, motivazione che deve tenere in considerazione gli aspetti dimensionali (di popolazione e realtà economica) dell'Ente locale di riferimento e gli elementi distintivi dell'azienda speciale quali il fatturato, il numero di dipendenti e di clienti serviti. Ne deriva che tale motivazione risulta tanto più aggravata quanto inferiore è la situazione quantitativa e qualitativa della realtà territoriale ed economica degli enti coinvolti.

Sempre in termini generali, deve essere valutata la compatibilità fra, da un lato, la natura dell'incarico e le conseguenze che ne derivano in punto di adeguato espletamento del medesimo e, dall'altro lato, la realtà residenziale del titolare della funzione.

In sede di regolamentazione l'Ente dovrà pertanto disciplinare di conseguenza la conferibilità dell'incarico a soggetti non residenti nell'ambito territoriale di riferimento, sempre che non sia imposto l'obbligo di residenza per i componenti dell'organo collegiale.

3.11 Sempre in relazione alla decisione circa l'*an* della rimborsabilità della spesa, questa deve poter qualificarsi quale spesa necessaria per l'espletamento dell'incarico.

La Sezione delle Autonomie, con riferimento alla spesa sostenuta dall'amministratore locale per il rimborso dei viaggi necessari all'esercizio del proprio mandato, ha precisato che la "necessità" deve potersi qualificare come tale sia soggettivamente che oggettivamente [deliberazione n. 38/2016QMIG].

Segnatamente, sotto il profilo soggettivo, essa ricorre quando la presenza presso la sede degli uffici sia inerente all'effettivo svolgimento di funzioni proprie.

Con riguardo al profilo oggettivo, la Sezione delle Autonomie, in occasione della pronuncia di cui appena sopra, che riguarda altra fattispecie, seppur analoga, ha ritenuto rimborsabile la spesa relativa al costo affrontato allorquando non vi sono alternative più economiche ovvero quando tali alternative non sono conciliabili con l'espletamento delle incombenze connesse all'incarico. Ne deriva che, in tale prospettiva, risulta determinante, nel caso concreto, accertare che la spesa affrontata sia la più conveniente economicamente o la sola possibile.

3.12 Con specifico riferimento al *quantum* della spesa viene in evidenza il principio della congruità, che impone di rimborsare le spese in un ammontare che appaia adeguato rispetto ai prezzi di mercato e alle effettive esigenze derivanti dall'incarico.



Al riguardo la Sezione non può non richiamare, altresì, il principio contenuto nell'art. 18, comma 2 bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Esso, con specifico riferimento alle aziende speciali, e segnatamente alla relativa spesa per il personale, dispone che le aziende speciali si attengono al principio di riduzione del costo del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni del personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali e le istituzioni adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello.

Sempre in relazione al *quantum* della spesa si sottolinea nuovamente che la finalità della disposizione in esame viene costantemente individuata nella necessità di contenere i costi degli apparati politici e amministrativi. Ne deriva che non risulterebbe conforme a detta disciplina una declinazione concreta della regola posta che porti a rimborsare spese in un ammontare tale che vanifichi la natura gratuita dell'incarico.

3.13 Per completezza si aggiunge che è condotta prudentiale dell'Ente prevedere adeguate forme di controllo sulla documentazione comprovante le spese sostenute.

3.14 Da ultimo, la Sezione non può che richiamare le conseguenze previste nel caso in cui l'Ente non rispetti il disposto della norma contenuta nell'art. 6, comma 2 del d.l. n. 78/2010 in relazione al rimborso delle spese sostenute dai componenti dell'organo collegiale di enti che ricevono contributi pubblici nei termini ivi indicati. La stessa norma, infatti, stabilisce espressamente le conseguenze dell'eventuale mancato rispetto della medesima in termini di responsabilità erariale e di nullità degli atti eventualmente posti in essere.

**P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore  
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente  
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
14 aprile 2017  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)