

Deliberazione n. 171/2017/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 21 novembre 2017

Richiesta di parere del Comune di Bondeno (FE)

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, n. 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 dal Sindaco del Comune di Bondeno (Fe), pervenuta il 15 luglio 2017;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 76 del 20 novembre 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Bondeno (Fe) ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere afferente l'interpretazione dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000. Nello specifico l'Ente richiede se *"1) Sono rimborsabili le spese di viaggio sostenute dal Sindaco e dagli Amministratori (Assessori o Consiglieri) che risiedono fuori dal capoluogo del Comune per recarsi, o nella sede Municipale o nel capoluogo del Comune, o nelle frazioni, per: 1a) la partecipazione alla capigruppo propedeutica alla seduta del Consiglio Comunale; 1b) la celebrazione di un matrimonio; 1c) rappresentare formalmente l'Ente per inaugurazioni di manifestazioni realizzate anche con il patrocinio del comune; 1d) rappresentare formalmente l'Ente in occasione di feste religiose (es. commemorazione dei defunti) o in festività civili (ricorrenza del 4 novembre, festa della Repubblica, festa della Liberazione); 1e) la partecipazione agli incontri con le Consulte frazionali. 2) Sono inoltre rimborsabili le spese di viaggio sostenute dal Sindaco e dagli Amministratori che con il proprio mezzo si recano: 2a) nelle frazioni per visionare opere pubbliche; 2b) nelle Scuole per partecipare ad incontri con la Direzione Didattica"*.

Ritenuto in

Diritto

1. 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).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente ovvero il Sindaco.

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

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e

norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

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 può essere valutata come ammissibile anche sul piano oggettivo, sia essendo enucleabile un quesito che pertiene a problematiche sufficientemente generali ed astratte, sia per gli effetti finanziari che comporta l'interpretazione e l'applicazione della richiamata normativa.

4. Ne consegue che il Collegio può procedere ad analizzare il merito

del quesito che, in sintesi, riguarda la rimborsabilità delle spese sostenute dagli amministratori dell'Ente per recarsi nella sede municipale o sul territorio comunale per lo svolgimento di attività inerenti il ruolo istituzionale ricoperto.

Il quadro normativo di riferimento della fattispecie oggetto di disamina è rappresentato dai commi 1 e 3 dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000.

In proposito, circa la spettanza o meno del rimborso delle spese di viaggio sostenute dagli amministratori per recarsi nelle frazioni del territorio comunale per ragioni di mandato, il primo comma dell'art. 84 statuisce che "agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute ...". Pertanto, le spese per recarsi nel territorio delle frazioni, al di fuori del capoluogo del comune, saranno suscettibili di rimborso qualora sostenute in ragione del mandato di cui essi sono investiti, trattandosi di spese per missioni discrezionalmente decise dagli organi di governo dell'ente locale (Sezione di controllo Puglia, delibera n. 28/2017).

Circa, poi, la spettanza o meno del rimborso per le spese di viaggio sostenute dagli amministratori per recarsi presso la sede dell'Ente, il terzo comma dell'art.84 stabilisce che "Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate". In proposito, occorre osservare che la previsione si distingue sotto il profilo della natura e della funzione da quella di cui al primo comma, in quanto finalizzata ad assicurare lo svolgimento della funzione istituzionale in condizione di uguaglianza, che si consegue per l'appunto con il rimborso delle spese sostenute per il relativo esercizio. Sul tema, il massimo consesso nomofilattico ha precisato che "*Il rimborso delle spese di viaggio assume una diversa natura e finalità nelle due fattispecie contemplate, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 3 dell'articolo 84 del d.lgs. n.267 del 2000. Nella seconda di tali fattispecie, la spesa sostenuta per il rimborso dei viaggi all'amministratore locale, il quale abbia la necessità di*

recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso cui esercita il proprio mandato, non configura una spesa di missione bensì un onere finalizzato all'effettivo esercizio costituzionalmente tutelato della funzione" (Corte dei Conti, Sez. Autonomie del 29/12/2016, n. 38).

In questo caso allora, vista la diversità di *ratio* rispetto alla spesa di missione, il rimborso è esclusivamente e tassativamente dovuto in due casi: la partecipazione alle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi; la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate.

In proposito, circa il carattere necessario della presenza in sede, la Sezione delle Autonomie, con la citata deliberazione ha ulteriormente precisato che *"è da ritenersi necessaria quella presenza qualificata da un preesistente obbligo giuridico dell'interessato che non gli consentirebbe una scelta diversa per l'esercizio della propria funzione, salvo il non esercizio della funzione stessa. E' da escludersi, pertanto, la rimborsabilità delle spese di viaggio sostenute per le presenze in ufficio discrezionalmente rimesse alla valutazione soggettiva dell'amministratore locale (ad esempio, in giorni diversi da quelli delle sedute degli organi di appartenenza), in quanto tali costi devono considerarsi coperti dall'indennità di funzione di cui all'art.82 del d.lgs. n. 267/2000."* (Corte dei Conti, Sez. Autonomie del 29/12/2016, n. 38). In conformità al richiamato quadro ermeneutico, è stato puntualizzato che non possono dare luogo a rimborso le spese di viaggio sostenute da Sindaco o Assessori per la presenza in sede in orario di ricevimento della cittadinanza, per la partecipazione a commissioni consiliari, a incontri con i responsabili dei Servizi per la definizione del Piano della performance e relativo monitoraggio, ecc., trattandosi di presenze non strettamente necessarie e, comunque, conseguenti a valutazioni soggettive dell'amministratore, come tali aventi natura discrezionale e, pertanto, coperte dall'indennità di funzione di cui all'art. 82 del d.lgs. n.267/2000 (cfr. Sezione di controllo Toscana, delibera n. 127/2017/PAR).

In conclusione la Sezione precisa che il concetto di necessità della presenza implica che questa non sia riconducibile ad una scelta discrezionale dell'amministrazione sotto il profilo dell' *an*, del *quomodo* o del *quando* (cfr. Cass. Sez.I civ. del 07/10/2005, n. 19637), diversamente non sarebbe possibile distinguere la necessità dalla mera opportunità della presenza che non è rimborsabile ai sensi della richiamata prescrizione di

legge.

In ogni caso, poi, come chiarito da un consolidato orientamento giuscontabile, l'utilizzo del mezzo privato di trasporto sarà consentito solamente per la mancanza di mezzi di trasporto pubblico o l'estrema disagio dei relativi collegamenti.

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, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Bondeno (FE) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 21/11/ 2017.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria il 21/11/2017.

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)