



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 14 novembre 2019

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| Dott. Antonio CONTU | - Presidente (relatore) |
| Dott.ssa Valeria FRANCHI | - Consigliere |
| Dott.ssa Flavia D'ORO | - Referendario |
| Dott.ssa Paola LO GIUDICE | - Referendario |

PARERE

Comune di Piobbico (PU)

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del sindaco Comune di Piobbico (PU) pervenuta per il

tramite del CAL in data 2 ottobre 2019;

Udito il relatore presidente Antonio Contu;

PREMESSO IN FATTO

Con nota trasmessa via PEC in data 2 ottobre 2019, per il tramite del CAL (Consiglio delle Autonomie locali) il comune di Piobbico (PU) ha avanzato una richiesta di parere a questa Sezione di controllo ai sensi dell'art. 7 della l. n. 131/2003, chiedendo che questa Sezione si esprima sulle seguenti questioni.

- A) Se sia ammissibile il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori per recarsi dal luogo di residenza al comune presso cui esercitano il mandato, nella misura di un quinto del costo della benzina super nel tempo vigente;
- B) Se siano rimborsabili le spese di missione sostenute dagli amministratori per attività a carattere istituzionale;
- C) Se, per tali tipologie di uscite, debba ancora essere rispettata l'invarianza della spesa di cui ai commi 135 e 136 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Del Rio).

Con riguardo ai quesiti posti, ha fatto pervenire "la propria tesi interpretativa". Ad avviso dell'ente locale le spese di viaggio per i motivi indicati sarebbero rimborsabili, fermo restando l'uso dell'autovettura di servizio laddove disponibile e dei mezzi pubblici con orari compatibili. Tenuto conto che il comune di Piobbico è servito con mezzi pubblici ma con orari quasi sempre incompatibili con le esigenze di servizio e che l'ente è dotato di un'unica autovettura destinata a tutti i servizi, l'esclusione delle spese di viaggio (pari ad un quinto del costo della benzina super) comprometterebbe il buon funzionamento degli organi politico-amministrativi ed il concreto espletamento dei relativi mandati con ciò contravvenendo al principio costituzionale dell'accesso in condizioni di parità alle cariche elettive.

Quanto alle spese di missione, laddove esse fossero escluse - soggiunge l'ente locale - non si comprenderebbe l'emanazione del D.M. 4 agosto 2011, recante "Intesa con la Conferenza Stato -Città" ed autonomie locali, concernente la fissazione della misura del rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno sostenute dagli amministratori in occasione delle missioni istituzionali successivamente all'entrata in vigore del D.L. 78/2010 (che aveva escluso la possibilità di effettuare spese per missioni, con talune eccezioni che non rilevano in relazione al quesito de quo).

Per quanto concerne l'ultimo quesito proposto, l'ente locale ha sostenuto che,

essendo stato il comune di Piobbico interessato dalla legge 56/2014 soltanto per l'aumento del numero dei consiglieri, l'invarianza della spesa riguarda unicamente le spese del consiglio comunale e non quelle di viaggio e di missione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità del parere.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione, n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e n. 3/2014, per quanto costituenti pareri resi su casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

1.1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Piobbico, organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla citata deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, la quale, in via generale, ha richiesto come indefettibile la richiesta del parere

per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

1.2. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale.

Al riguardo particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n.54/2010, la quale ha chiaramente collegato la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo alle norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, allo scopo di favorire la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni.

È stato anche precisato che la funzione consultiva deve essere prestata anche in merito a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nell'ottica di specifici obiettivi di contenimento della spesa stabiliti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e nell'esigenza di garantire l'equilibrio del bilancio.

Tanto premesso, poiché la fattispecie all'esame pone il problema della spettanza del rimborso delle spese di viaggio e di missione degli amministratori locali, la questione (concernente i c.d. costi della politica) rientra di buon grado nella di buon grado nel concetto di "contabilità pubblica" come più innanzi compendiato.

1.3. Passando al merito e venendo a trattare del primo parere richiesto, soccorrono i principi interpretativi dettati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 38/2016 (ribaditi dalla prevalente giurisprudenza successivamente intercorsa: es.: Sezione Lombardia, n. 7/2017/PAR).

Ad avviso della Sezione delle Autonomie, il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori locali assume una diversa natura e finalità nelle due fattispecie contemplate, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 3 dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000. Nella seconda ipotesi, la spesa sostenuta per il rimborso dei viaggi all'amministratore locale che abbia la

necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso il quale esercita il proprio mandato non configura una spesa di missione, ma un onere finalizzato all'effettivo esercizio delle sue funzioni istituzionali. Pertanto, in tale ipotesi, non si applicano le limitazioni finanziarie poste dall'art. 6 del D.L. n. 78/2010.

Tuttavia, ha precisato la Sezione delle Autonomie, l'uso del mezzo di trasporto personale è da ritenersi ammissibile solo se finalizzato allo svolgimento di funzioni proprie o delegate e ne sia accertata la convenienza economica, ovvero sia qualora l'alternativa del trasporto pubblico non sussista o sia di difficile fruizione.

Conseguentemente è da escludersi la rimborsabilità delle spese di viaggio sostenute per le presenze in ufficio discrezionalmente rimesse all'amministratore locale, quali quelle occorse in giorni diversi da quelli delle sedute degli organi di rappresentanza, essendo per tali costi già prevista l'indennità di funzione di cui all'art. 82 del D.L. n. 267/2000.

Sussistendo siffatte condizioni di ammissibilità, il rimborso della relativa spesa può essere fissato, con regolamentazione interna dell'ente locale, nel costo di un quinto del costo della benzina per ogni chilometro (art. 77 bis, comma 13 del D.L. n. 112/2008).

1.4. Per quanto concerne il secondo quesito, va ricordato che il legislatore ha tracciato una disciplina rigorosa per quanto attiene alle spese di missione di cui all'art. 84, comma 1, del TUEL, le quali - anche dopo la modifica introdotta dall'art. 6, comma 12, del D.L. n. 78/2010, che ha escluso un rimborso forfetario - potranno essere reintegrate in quanto siano state effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza stato-città ed autonomie locali (nel caso di specie il decreto del Ministero dell'interno in data 4 agosto 2011, richiamato dall'Amministrazione richiedente il parere). Trattasi, va chiarito, di spese legate all'attività politica istituzionale, essenziale ed indefettibile dell'ente pubblico, che rientrano nella competenza del comune (e non di altri enti, quali Stato e Regione, secondo la ripartizione di competenze fissata dall'art. 117 della Costituzione) e che comportano un indispensabile spostamento dalla sede del comune.

Non ricorrendo siffatte condizioni, per le altre tipologie di "missione", dispone la norma restrittiva di cui all'art. 6, comma 12 del D.L. n. 78/2010, la quale le ha, in linea di massima, escluse, con talune eccezioni che non rilevano nel caso di specie.

1.5. Per quanto concerne l'ultimo quesito posto dall'ente locale, ossia se le spese di viaggio e di missione degli amministratori locali siano soggette al principio di invarianza introdotto dalla legge 56/2014 (legge Del Rio), soccorre il principio fissato dalla Sezione delle

Autonomie con deliberazione n. 35/2016, secondo la quale gli oneri di natura variabile connessi allo status di amministratore, previsti nel Titolo III parte IV del TUEL (comprese quindi le spese de quibus) sono soggette ad invarianza ai sensi dell'art. 1, comma 136 della stessa normativa, assumendo come parametro di riferimento quello "storico" del complesso delle spese sostenute nell'esercizio precedente a quello dell'entrata in vigore della L. n. 56/2014. Il tetto di spesa complessivo da prendere in considerazione, peraltro, deve escludere le spese per l'indennità di funzione di cui all'art. 82 del TUEL, la quale indennità, secondo la stessa sezione delle Autonomie, non è soggetta ad invarianza di spesa.

P.Q.M.

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in parte motiva.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del comune di Piobbico ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2019.

Il Presidente estensore

f.to Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 14 novembre 2019

Il direttore della Segreteria

f.to Barbara Mecozzi