



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 21/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 24 gennaio 2017 composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f. - relatore
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del **Comune di Sestriere (TO)**, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. 5 giugno 2003, n. 131, e trasmessa dal Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte con nota in data 24 novembre 2016, prot. n. 38941/A0203A-01;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite 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'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Cons. Claudio Chiarenza;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il sindaco del **Comune di Sestriere (TO)**, con nota prot. n. 9408 del 23 novembre 2016, chiede all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla corretta applicazione dell'art. 84 del TUEL, concernente il rimborso delle spese di accesso degli amministratori che risiedono fuori dal comune ove ha sede il rispettivo ente.

In particolare, il Sindaco rileva che, dalla lettura di recenti pareri rilasciati dalla Sezione di Controllo per l'Emilia Romagna, si evince che la ratio della disciplina di razionalizzazione della spesa comporta la necessità di ancorare il rimborso alle spese effettivamente sostenute, anziché a criteri forfettari, con la conseguenza che non è applicabile l'art. 77 bis, comma 13, del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella L. n. 133/2008, a norma del quale il rimborso per le trasferte dei Consiglieri comunali e provinciali è pari, per ogni chilometro, ad un quinto del costo di un litro di benzina. A tale conclusione si perviene anche in attuazione dell'art. 1, comma 84, della L. n. 56/2014, che effettua il rinvio esplicito all'art. 84 del TUEL e, quindi, alle sole spese di viaggio effettivamente sostenute. Pertanto, anche nei casi di rimborso delle spese di viaggio degli amministratori che risiedono fuori dal territorio comunale, resta valido il principio espresso dalla giurisprudenza della Corte dei Conti in base al quale i criteri di rimborso dei costi sostenuti per l'utilizzo del mezzo proprio devono tenere conto, ai fini di contenimento della spesa, *"degli oneri che in concreto avrebbe sostenuto l'Ente per le sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto"*.

Tutto ciò premesso, il Sindaco chiede *"se ad avviso di codesta Sezione Regionale di Controllo, per il caso di accesso del consigliere comunale residente in altro comune, si possano rimborsare le spese di accesso sostenute dallo stesso per l'utilizzo del mezzo proprio (nel massimo di un rimborso chilometrico pari 1/5 del prezzo della benzina), per la partecipazione alle sedute degli organi comunali, nei limiti dei costi dei mezzi pubblici per analogo tragitto, assumendo a riferimento il D.M. 4.08.2011 per il richiamo al Ccnl del personale dirigente del 23.12.1999 (rimborso delle spese sostenute per viaggi in ferrovia, aereo, nave ed altri mezzi di trasporto extraurbani, nel limite del costo del biglietto di prima classe o equiparate). Si chiede*

inoltre se ai detti consiglieri possa essere riconosciuto il rimborso delle spese di pernottamento in loco nel caso di sedute serali che si protraggono nel tempo”.

DIRITTO

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell’art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 recante *“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”*.

Preliminarmente occorre valutare l’ammissibilità dell’istanza in oggetto, in relazione alle condizioni stabilite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere, formulata dal sindaco di Sestriere, è ammissibile, in quanto proveniente dal Consiglio delle Autonomie Locali del Consiglio Regionale del Piemonte, organo legittimato a proporla.

Anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, in quanto attiene alla materia di contabilità pubblica come definita dalle predette deliberazioni. Infatti è richiesta la corretta interpretazione delle norme che disciplinano il rimborso spese degli amministratori, norme dettate ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa, e per il rispetto del patto di stabilità interno.

Il rimborso delle spese a favore degli amministratori che risiedono fuori dal capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente è disciplinato dall’art. 84, comma 3, del D. Lgs.vo 18 agosto 2000, n. 267, il quale dispone 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 ordine alla disciplina di tali spese, anche con riferimento al rimborso delle spese per l’utilizzo del mezzo proprio, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione in data 29 dicembre 2016, n. 38/SEZAUT/2016/QMIG, resa in sede di questione di massima ai sensi dell’art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, sollevata dalla Sezione Regionale di Controllo per la Liguria con Del. n. 71/2016/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto:

“Il rimborso delle specie di viaggio 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 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.

Ai fini del rimborso delle spese di cui all'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, l'uso del mezzo di trasporto personale è da ritenersi "necessitato" soltanto se finalizzato all'effettivo e obbligatorio svolgimento di funzioni proprie o delegate, e quando ne sia accertata la convenienza economica nei casi in cui il servizio di trasporto pubblico manchi del tutto o non sia idoneo a consentire l'agevole ed utile svolgimento della funzione. Ricorrendo tali presupposti, il rimborso della relativa spesa può essere regolamentato dall'ente anche secondo le modalità previste dall'art. 77-bis, comma 13, del d.l. n. 112/2008".

In motivazione, la Sezione delle Autonomie ha infatti evidenziato "la differenza di natura e funzione tra la fattispecie di cui al primo comma dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000, che disciplina le spese sostenute in caso di missione degli amministratori fuori dal territorio comunale, e quella di cui al terzo comma della medesima norma, che concerne gli oneri sostenuti dall'amministratore residente fuori dal Comune per l'effettivo adempimento del mandato.

Quest'ultima norma regola esplicitamente una fattispecie relativa ad una spesa per il funzionamento degli organi politico-amministrativi che risulti necessaria per il concreto espletamento dei relativi mandati nella condizione, costituzionalmente garantita, di effettiva libertà e uguaglianza di accesso. L'altra fattispecie attiene, invece, ad una spesa diversa per finalità (costituendo un rimborso delle spese di viaggio per le missioni degli amministratori e dei dipendenti pubblici) e per connotazione (non essendo caratterizzata dalla necessità)".

Dall'esposta distinzione consegue che "la spesa sostenuta per il rimborso dei viaggi all'amministratore locale che ha necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso cui svolge il mandato (e che si trovi a dover utilizzare il mezzo privato di trasporto per l'oggettiva mancanza di mezzi di trasporto pubblico idonei o l'estrema disagio dei collegamenti), in quanto non costituente spesa di missione, ma onere finalizzato all'effettivo esercizio della funzione istituzionale, non rientra nelle limitazioni finanziarie poste dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, bensì in quelle eventualmente previste per le spese degli organi elettivi e di amministrazione.

Va inoltre rilevato che, con l'art. 5 del medesimo d.l. n. 78/2010, il legislatore ha modificato soltanto il primo comma della norma in esame, eliminando il riferimento alla possibilità di erogare rimborsi in misura forfettaria ulteriori rispetto alle spese di viaggio effettivamente sostenute per missioni istituzionali. Non è, invece, intervenuto sul terzo comma del medesimo articolo (che, pure, disciplina il rimborso delle spese di viaggio) e quindi, per tale fattispecie, non può ritenersi implicitamente abrogato l'art. 77-bis, comma 13, del d.l. n. 112/2008, il quale prevede che "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, il rimborso per le trasferte

dei consiglieri comunali e provinciali è, per ogni chilometro, pari a un quinto del costo di un litro di benzina”.

Il ricorso al predetto parametro normativo non appare, invero, lesivo del principio di effettività della spesa, per i motivi correttamente indicati anche nella deliberazione della Sezione remittente. Con il rimborso in misura pari ad un quinto del prezzo della benzina per chilometro percorso, il percipiente verrebbe ristorato di una spesa, quella di trasporto con la propria autovettura, che è stata “effettivamente sostenuta”. La predetta modalità di rimborso non costituisce un’indennità differente o aggiuntiva (né una causa di eventuale guadagno), ma la quantificazione, oggettiva e predeterminata (nonché ritenuta congrua dal legislatore) del rimborso in mancanza del pagamento del biglietto ad un terzo vettore”.

La disciplina del rimborso previsto dall’art. 84, comma 3, in esame compete solo per il rimborso dei viaggi “necessari” all’esercizio del mandato.

La predetta deliberazione della Sezione delle Autonomie ha quindi precisato che “la “necessità” deve potersi qualificare come tale sia soggettivamente che oggettivamente.

Sotto il profilo soggettivo, essa ricorre quando la presenza presso la sede degli uffici sia inerente all’effettivo svolgimento di funzioni proprie o delegate, come la partecipazione alle sedute degli organi esecutivi ed assembleari. In altri termini, 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 (cfr. Cass. Civ., Sez. I, n. 19637/2005). È da escludersi, pertanto, la rimborsabilità delle spese di viaggio sostenute per le presenze in ufficio discrezionalmente rimesse alla valutazione soggettiva dall’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.

Con riguardo al profilo oggettivo, deve considerarsi correttamente motivata l’autorizzazione rilasciata dal Sindaco (o dal soggetto competente a norma dello statuto o dei regolamenti dell’ente locale) all’uso del mezzo proprio in assenza di mezzi di trasporto pubblico idonei, ovvero, quando l’orario degli stessi non ne consenta la fruizione in tempi conciliabili con l’espletamento delle incombenze connesse al mandato, nonché ogni volta che l’uso del mezzo di trasporto privato sia accertato come economicamente più conveniente o il solo possibile”.

Si rileva, infine, che poiché l’art. 84, comma 3, del TUEL non prevede la rimborsabilità delle spese di pernottamento, ma esclusivamente “il rimborso delle sole spese di viaggio effettivamente sostenute”, il protrarsi nel tempo delle sedute serali non legittima il rimborso di spese ulteriori. Tale circostanza, peraltro, è generalmente

valutata in sede di autorizzazione all'utilizzo del mezzo proprio, ammissibile a rimborso nei limiti sopra specificati.

Il presente parere è reso sulla base dei dati e delle notizie enunciati nella richiesta, e limitatamente a quanto ivi esposto, fermo restando l'autonomo ambito di discrezionalità dell'amministrazione nella gestione delle fattispecie concrete, che rientra nella sua esclusiva competenza.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 24 gennaio 2017.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Presidente f.f. – relatore
F.to dott. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il 25/01/2017
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola