



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in Camera di consiglio del 20 febbraio 2020 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE nei confronti del**

#### **Comune di VAILATE (CR)**

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota del 6 febbraio 2010, (protocollo 1085/1.11/20), con la quale il Comune di Vailate (CR) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

VISTA la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

UDITO il relatore dott. Mauro Bonaretti.

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota sopra citata, il Sindaco del Comune di Vailate (CR) pone un quesito circa la possibilità di rimborsare le spese sostenute da un consigliere comunale residente in altro comune con riferimento in particolare:

1. rimborso per spese di viaggio, in particolare:
  - a. per accessi in occasione dello svolgimento dei Consigli Comunali;
  - b. per accessi autonomamente gestiti, del tutto indipendenti e svincolati da riunioni degli organi comunali convocate dall'Amministrazione, necessari per il ritiro di documenti presso il Municipio;
  - c. per l'accesso alla sede della Provincia in occasione della votazione relativa alla elezione del Presidente della Provincia.
2. rimborso per costi sostenuti relativi a raccomandate.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

### **I. Ammissibilità soggettiva.**

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“ di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane. Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante *pro tempore* dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

### **II. Ammissibilità oggettiva.**

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n.

78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi 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 dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Il quesito posto dal Comune di Vailate (CR) risulta ammissibile sotto il profilo oggettivo.

## MERITO

Con riferimento al quesito posto dal Comune di Vailate (CR), occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo distinguendo le fattispecie dei rimborsi. Per quanto riguarda il primo punto (rimborso delle spese di viaggio) la normativa di riferimento è contenuta nei commi 1 e 3 dell'art.84 del TUEL che disciplinano così la materia: *“Comma 1. 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 nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.*

*Comma 3. 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”.*

Per rispondere alle specifiche richieste del quesito ai punti sub a (per accessi in occasione dello svolgimento dei Consigli Comunali) e sub b (per accessi autonomamente gestiti, del tutto indipendenti e svincolati da riunioni degli organi comunali convocate dall'Amministrazione,

necessari per il ritiro di documenti presso il Municipio) giova fare riferimento a quanto enunciato in sede nomofilattica dalla Sezione 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: *“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'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)”.*

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 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".* Alla luce di tali considerazioni appare dunque evidente, ai fini della soluzione del quesito posto dal Comune di Vailate, che mentre sono rimborsabili le spese considerate al punto a) del quesito, non sono rimborsabili quelle considerate al punto b). Più complessa è invece la valutazione con riferimento al successivo punto c) (spese sostenute per partecipare alla elezione del Presidente della Provincia). In realtà, va premesso che non importa, nella fattispecie del rimborso, la condizione a cui fa riferimento il quesito, cioè quella di consigliere comunale residente al di fuori del Comune in cui viene esercitato il ruolo di amministratore, in quanto la questione si pone allo stesso modo per ciascun consigliere comunale eletto e residente in un comune non capoluogo di provincia, chiamato ad esercitare il proprio elettorato attivo nella sede della Provincia, ubicata nel Comune capoluogo.

Poiché questa situazione non è regolata specificamente da alcuna norma di riferimento, ai fini della rimborsabilità della spesa e della sua natura, occorre procedere ad una interpretazione ermeneutica del quadro giuridico e istituzionale. A questo proposito giova ricordare che a seguito della riforma introdotta con la legge 56/2014, le Province sono enti di area vasta e cosiddetti di secondo grado, in quanto dotati di organi non eletti direttamente dai cittadini, ma formati di diritto dai rappresentanti dei Comuni della provincia già eletti, come nel caso dell'assemblea dei sindaci, oppure, come nel caso dell'elezione del Presidente della Provincia e del consiglio provinciale, eletti attraverso un meccanismo di elettorato attivo e passivo riservato esclusivamente ai sindaci e consiglieri comunali eletti e in carica nei diversi Comuni della provincia,. Lo status di eletto (sindaco o consigliere) in un Comune della provincia è

dunque un requisito fondamentale per partecipare in modo attivo e passivo alle elezioni dell'Ente e la perdita di tale status nel comune in cui si è stati eletti comporta la decadenza dagli stessi organi della Provincia (art. 65 e art. 69 della legge 56/2014). Nel funzionamento degli organi della Provincia è dunque fondamentale, sia sotto il profilo dei requisiti elettorali attivi e passivi, sia sotto il profilo della vita stessa degli organi dell'Ente, che i soggetti chiamati a esercitare il voto o la funzione siano in possesso dello status di rappresentante eletto di un territorio (Sindaco o Consigliere). Sotto questo profilo dunque il viaggio del consigliere comunale, residente in un comune diverso da quello in cui è ubicata la sede della Provincia, per recarsi nel capoluogo ad esercitare il proprio diritto di voto, rientra pienamente nell'esercizio delle funzioni di consigliere comunale, in quanto il corpo elettorale, formato dai sindaci e dai consiglieri comunali eletti nei comuni della provincia, viene chiamato a esprimere il proprio voto non in qualità individuale di cittadino, ma in quanto rappresentante del Comune, eletto in uno specifico territorio, facente parte del collegio elettorale della Provincia. Il viaggio del Consigliere presso la sede della Provincia per l'elezione del Presidente e del consiglio provinciale, non si configura dunque come una scelta a discrezione dell'amministrazione, come invece lo è nel caso di una missione che, proprio per tale ragione, per essere rimborsata deve essere autorizzata ai sensi dell'art.84 comma 1 del Tuel, ma una esigenza necessaria per l'esercizio del mandato istituzionale del Consigliere Comunale, previsto dalla legge e la cui rinuncia farebbe venir meno l'esercizio della funzione stessa, proprio come nel caso dell'art.84 comma 3 del Tuel. Come già riportato in precedenza, *"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)"* (Sez. Autonomie delibera 38/2017).

Dall'esposta distinzione consegue poi un diverso trattamento dei rimborsi. Secondo la stessa delibera della Sez. Autonomie *"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".*

Affrontate le questioni relative al primo punto del quesito (rimborso spese di viaggio), posto dal Sindaco del Comune di Vailate (CR), rimane da rispondere al secondo punto riferito al rimborso delle spese per raccomandate. Questo aspetto non è regolato da una apposita norma primaria, ma viene demandato alla autonomia funzionale organizzativa dei singoli Consigli Comunali. L'art. 38 comma 3 del Tuel infatti prevede che "I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province possono essere previste strutture apposite per il funzionamento dei consigli. Con il regolamento di cui al comma 2 i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti". Conseguentemente la fattispecie delle spese per raccomandate sostenute da un consigliere comunale sarà di volta in volta, eventualmente, affrontata nell'ambito delle autonome scelte regolamentari adottate dai Consigli dei singoli Comuni, fermo restando i limiti di legge.

#### **P.Q.M.**

Le spese di viaggio per partecipare alle sedute istituzionali del consiglio e per partecipare alla elezione del Presidente della Provincia sono rimborsabili ai sensi dell'art. 84 comma 3 del Tuel. Le spese per accessi autonomamente gestiti e non caratterizzati dalle caratteristiche della

necessarietà non sono invece rimborsabili. Infine, per quanto riguarda la rimborsabilità delle spese per raccomandate, essa è materia demandata, dall'art. 38 comma 3 del Tuel, all'autonomia funzionale e organizzativa degli Enti ed espressa nei regolamenti adottati dai singoli Consigli Comunali, nei limiti di legge.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 febbraio 2020.

Il Relatore  
(dott. Mauro Bonaretti)

Il Presidente  
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria  
21 febbraio 2020  
Il Funzionario preposto al servizio di supporto  
(Susanna De Bernardis)