



**Repubblica italiana** del. n. 35 /2011/PAR

**La Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo**

**per l'Abruzzo**

nella Camera di consiglio del 14 giugno 2011

composta dai Magistrati:

Giovanni MOCCI	Presidente f.f.
Antonio MARRAZZO	Consigliere (relatore)
Andrea BALDANZA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni  
ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre  
1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27  
della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di  
controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con  
deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno  
2008 (G.U. n. 153 del 2.07.08);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*Disposizioni*

*per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";*

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

vista la deliberazione del 15 dicembre 2010, n. 669/2010/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2011"*;

visto il decreto del 5 aprile 2011, n. 1, con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di San Vincenzo Valle Roveto (AQ)** acquisita al protocollo n. 885 in data 8 aprile 2011;

vista l'ordinanza del 13 giugno 2011, n. 43/2011 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

vista l'ordinanza del 9 giugno 2011, n. 42/2011, con la quale il

Presidente della Sezione dispone che il Consigliere Giovanni Mocci eserciti le funzioni de Presidente f.f.;

udito il relatore, Cons. Antonio MARRAZZO;

### FATTO

Con la richiamata nota il Sindaco del Comune di San Vincenzo Valle Roveto (AQ) invocando la facoltà prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 – secondo cui determinati soggetti pubblici, tra cui i Sindaci, in presenza di determinati presupposti, sono legittimati a chiedere la consulenza della Corte dei conti – e, dopo aver ampiamente illustrato le questioni d'ordine pratico che, a suo avviso, comporta l'applicazione dell'articolo 6, comma 12, del decreto legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), sottopone al parere della scrivente Sezione il seguente quesito: *"esiste nel sistema giuridico italiano una norma o un principio normativo che consente di addossare unilateralmente e sistematicamente al lavoratore gli oneri di viaggio (anche solo nella misura parziale costituita dal differenziale tra i costi effettivi sostenuti ed il prezzo dei biglietti dei mezzi pubblici di trasporto) per svolgere attività lontana dalla sede lavorativa, nella ipotesi, del tutto prevalente, che il ricorso ai mezzi pubblici di trasporto risulti obiettivamente impraticabile o del tutto irrazionale? Altra questione che, marginalmente, si pone è la seguente: la normativa di cui al ridetto articolo 6, comma 12, si applica solo ai funzionari professionali o anche – come appare evidente – al personale "politico" delle amministrazioni locali?"*

Aggiunge, poi, il Sindaco con la medesima nota: ... *questo Ente – pur nutrendo le rilevanti perplessità qui enunciate – si è doverosamente uniformato alla posizione espressa dalle Sezioni riunite con la ridetta deliberazione N. 8/CONTR/11, approvando in sede locale disposizioni che prevedono appunto che al dipendente autorizzato a servirsi del mezzo proprio sia riconosciuto “un indennizzo corrispondente alla somma che il dipendente avrebbe speso ove fosse ricorso ai trasporti pubblici”. Si chiede però di fugare il dubbio se tale previsione sia pienamente legittima e se sia contestabile dal lavoratore, se non altro in base al noto ed elementare principio giuridico: nemo locupletari potest cum aliena iactura”.*

## **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che *“le Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica”.*

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie, cui hanno fatto seguito - in esito all'articolo 17, comma 31, della legge 3 agosto 2009, n. 102 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 - le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010, sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del

potere consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: *questioni generali in materia di contabilità pubblica* (atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare).

Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione collegiale della questione e per l'emissione del relativo parere da parte della Sezione.

Al riguardo, deve aggiungersi che una sequela di uniformi pronunce regionali consolida l'indirizzo secondo cui la funzione consultiva va circoscritta entro i limiti di una stretta interpretazione della lettera della legge.

Occorre, altresì, precisare che la funzione consultiva, espletata mediante l'adozione di pareri, assume la configurazione di mera consulenza, restando pertanto esclusa qualsiasi ipotesi di confusione con forme di coamministrazione ovvero di cogestione, di esclusiva pertinenza, per l'appunto, di organi di amministrazione attiva, a cui non è in alcun modo riconducibile, sul piano ordinamentale, la funzione della Corte dei conti.

In relazione a tale preliminare precisazione, dunque, si può affermare che il conferente esame della odierna questione, sottoposta dal Comune di San Vincenzo Valle Roveto (AQ) al vaglio di questa Sezione, sia ammissibile per la contestuale ricorrenza di entrambi i presupposti, soggettivo ed oggettivo.

Definita tale preliminare questione, nel merito si ritiene quanto segue:

1. In ordine al primo dei quesiti posti con l'inoltrata istanza - *"esiste nel sistema giuridico italiano una norma o un principio normativo che consente di addossare unilateralmente e sistematicamente al lavoratore gli oneri di viaggio (anche solo nella misura parziale costituita dal differenziale tra i costi effettivi sostenuti ed il prezzo dei biglietti dei mezzi pubblici di trasporto) per svolgere attività lontana dalla sede lavorativa, nella ipotesi, del tutto prevalente, che il ricorso ai mezzi pubblici di trasporto risulti obiettivamente impraticabile o del tutto irrazionale?"* - la Sezione, nella pur comprensibile situazione, profusamente descritta dall'istante, che la recente norma sul

trattamento del rimborso spese per missione – art. 6, comma 12, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 - ha generato nella dinamica lavorativa del personale della Pubblica Amministrazione, non può pronunciarsi sul punto di domanda, almeno nella formulazione che il Comune ha inteso dare alla domanda stessa, atteso che la potestà consultiva della Sezione regionale, rimessa ad essa dal legislatore, attiene all'esegesi di norme debitamente indicate e dedotte nella presupposta istanza comunale, e non ad una – inesistente e generica - potestà consultiva.

Sulla materia, d'altronde, come già detto anche dall'Amministrazione, si sono espresse le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, – n. 8/CONTR/11 del 16 dicembre 2010 – al cui orientamento per esplicita ammissione il Comune si è uniformato, nella relativa deliberazione viene sancito infatti *“a seguito dell'entrata in vigore del disposto dell'art. 6, comma 12, del decreto legge 78/2010 ..., il dipendente può ancora essere autorizzato all'utilizzo del mezzo proprio, con il limitato fine di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni, mentre non gli può più essere riconosciuto il rimborso delle spese sostenute nella misura antecedente stabilita dal disapplicato articolo 8 della legge 417/1988, anche nell'ipotesi in cui tale mezzo costituisca lo strumento più idoneo a garantire il più efficace ed economico perseguimento dell'interesse pubblico”*.

Sempre su argomenti connessi a siffatta materia, le Sezioni

riunite, in sede di controllo, si sono nuovamente pronunciate - n. 21/ CONTR/11 del 16 febbraio 2011 – e nel ribadire, in primo luogo il precedente orientamento, hanno ulteriormente affermato: *“l'impossibilità per l'Amministrazione di reintrodurre, attraverso una regolamentazione interna, il rimborso delle spese sostenute dal dipendente sulla base delle indicazioni fornite dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1988. Tale modo di operare, infatti, costituirebbe una chiara elusione del dettato e della ratio del disposto del richiamato art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010”* .

Hanno concluso, infine, nella circostanza che sia: *“possibile il ricorso a regolamentazioni interne volte a disciplinare, per i soli casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione, forme di ristoro del dipendente dei costi dallo stesso sostenuti che, però, dovranno necessariamente tenere conto delle finalità di contenimento della spesa introdotte con la manovra estiva e degli oneri che in concreto avrebbe sostenuto l'ente per le sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto”*.

3. In ordine al secondo quesito posto – *“Si chiede però di fugare il dubbio se tale previsione sia pienamente legittima e se sia contestabile dal lavoratore, se non altro in base al noto ed elementare principio giuridico: nemo locupletari potest cum aliena iactura”* – sul punto la Sezione ritiene che il presunto danno, conseguente all'inosservanza del principio di cui al brocardo giuridico invocato al riguardo, possa dar luogo - in via ipotetica ed eventuale – a forme risarcitorie, purché il

presunto danneggiato esperisca la relativa azione risarcitoria innanzi al competente giudice, in conformità all'ordinamento che ne disciplina legittimazione e presupposti, così come imposti per la correlativa proposizione giudiziaria e con, concomitante, assunzione dell'onere probatorio.

4. Venendo al terzo dei quesiti, posti nel contesto dell'istanza – *“ la normativa di cui al ridetto articolo 6, comma 12, si applica solo ai funzionari professionali o anche \_ come appare evidente – al personale politico della amministrazioni locali ”* - la Sezione ritiene in proposito che la disamina della normativa dell'intero testo del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l.122/2010, e segnatamente dell'articolo 5, rubricato *“Economie negli organi costituzionali, di governo e negli apparati politici”*, consente di dare risposta al quesito sottoposto.

5. Il comma 9, dell'art. 5, infatti, nel modificare l'articolo 84 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, rubricato *“Rimborso delle spese di viaggio”* [degli amministratori], si limita a sopprimere la previgente disposizione del riconoscimento aggiuntivo del *“... un rimborso forfettario onnicomprensivo per le altre spese”*, lasciando invece, per gli amministratori, inalterata ed in vigore la previsione del *“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”*.

6. Peraltro, successivamente e per la precisione in data 6 Ottobre

2010, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha concordato con il Ministro dell'Interno, nel corso di apposita adunanza, quanto segue:

*" 1. Le modifiche apportate all'art. 84 del TUEL comportano una riduzione complessiva dei costi dovuti per il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, che debbono essere effettivamente sostenute e documentate, come previsto dal comma 2 dello stesso articolo.*

*2. Il rimborso delle spese di soggiorno, nelle more dell'adozione del decreto previsto dall'art. 84, comma 1, del TUEL, come modificato dall'art. 5, comma 9, del dl 78/2010, non può superare l'80% degli importi indicati nel decreto interministeriale del 12 febbraio 2009, adottato dal Ministro dell'Interno e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, che non possono più essere considerati come rimborsi forfetari comunque spettanti, ma come tetto massimo di spesa non superabile.*

*3. Fermo restando i limiti previsti al punto 2, il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno non può in ogni caso superare i limiti stabiliti dal CCNL del personale dirigente del comparto regioni-Autonomie locali.*

*4. Le misure del rimborso per missioni fuori dal territorio nazionale di cui all'art. 3 del decreto di cui al comma 2, non possono essere più incrementate fino al 15%.*

*5. Gli enti locali possono ulteriormente rideterminare in riduzione le misure dei rimborsi, nell'esercizio della loro autonomia organizzativa e finanziaria.*

*6. Il decreto interministeriale di cui al punto 2 rideterminerà il*

*limite massimo del rimborso delle spese, che comunque non dovrà essere superiore a quanto convenuto nel presente accordo".*

**P. Q. M.**

**DICHIARA**

Che il caso sottoposto dal **Sindaco del Comune di San Vincenzo Valle Roveto (AQ)** al parere della Sezione con la riferita nota, possa essere risolto alla stregua delle considerazioni sopra esposte.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 14 giugno 2011.

L'Estensore  
F.to Antonio MARRAZZO

Il Presidente f.f.  
F.to Giovanni Mocci

Depositata in Segreteria il 15/06/2011

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to dott. Alfonsino MOSCA