



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Luisa D'EVOLI	Presidente f.f.
Giuliano GALLANTI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)

nell' adunanza del 21 febbraio 2011 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE.**

- vista la lett. prot. n. 6 del 14 gennaio 2011, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Triora, ai sensi dell'art. 7<sup>8</sup> L. 5 giugno 2003, n. 131, in data 9 dicembre 2010;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 10/2011, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

**FATTO**

Con istanza in data gennaio 2011, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 6 del 14 gennaio 2011 ed assunta

al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 14 gennaio 2011 con il n. 000 –.01.2011 – SC \_ LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Triora chiede alla Sezione di controllo un parere in ordine al corretto ambito applicativo della norma di cui all'art. 6, comma 12 del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122/2010, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

Il Sindaco chiede, in particolare, se l'Amministrazione comunale possa adottare una delibera di Giunta che, in deroga a quanto disposto dal comma 12 dell'art.6, possa prevedere uno stanziamento per rimborso missioni superiore alla somma che risulterebbe da una rigida applicazione del disposto normativo in esame (con il conseguente taglio del 50% della spesa sostenuta nell'esercizio finanziario 2009) al fine di provvedere al pagamento dei rimborsi spesa conseguenti alle missioni effettuate dal Sindaco e dagli Amministratori locali.

In particolare i rimborsi spesa che troverebbero copertura negli stanziamenti deliberati dalla Giunta, in deroga all'articolato normativo sopra citato, riguardano rispettivamente:

- 1) gli accessi del Sindaco presso la sede comunale in quanto lo stesso risiede nel comune di Taggia (distante 27 Km dal comune di Triora);
- 2) le missioni sostenute dal Sindaco e dagli amministratori locali presso gli enti sovra comunali, quali ad esempio la Regione Liguria, nel compimento dell'attività istituzionale.

Inoltre il Sindaco chiede di sapere se possano essere rimborsate le spese di viaggio sostenute dal Sindaco e dagli amministratori per recarsi con i mezzi propri, nell'espletamento delle funzioni istituzionali, presso le frazioni del comune di Triora soprattutto in considerazione della circostanza che trattasi di piccolo comune montano di estese dimensioni (la frazione denominata Monesi di Triora è

raggiungibile per gran parte dell'anno mediante un itinerario automobilistico di oltre 100 Km). Inoltre il servizio di trasporto pubblico si limita ad alcune corse giornaliere verso la costa mentre è inesistente verso alcune frazioni montane distanti molti chilometri dal comune. Questo, poi, è proprietario di un'unica macchina di servizio in dotazione al vigile urbano, utilizzata anche per i sopralluoghi dell'ufficio tecnico e per le necessità dell'Amministrazione comunale. Motivo per cui, si rende indispensabile autorizzare all'utilizzo del mezzo proprio per lo svolgimento dei sopralluoghi e delle funzioni istituzionali.

## **DIRITTO**

### **1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere**

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7<sup>8</sup> L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito *prima facie* sembra riguardare un fatto gestionale specifico sul quale non è ammissibile alcun pronunciamento da parte di questo Collegio. In realtà, un attento esame del quesito posto dal Sindaco del comune di Triora, pone in evidenza tre diverse problematiche concernenti l'individuazione dell'esatto ambito applicativo ed interpretativo non solo dell'art. 6 comma 12 ma anche, come si avrà modo di vedere, dell'art.5, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122/2010, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

Motivo per cui il parere richiesto appare riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene all'esatta individuazione del campo di applicazione di norme che incidono in modo significativo sulla spesa pubblica e conseguentemente sulla gestione finanziaria dell'ente locale, sul rispetto degli equilibri di bilancio, e sul rispetto di vincoli di spesa introdotti dal legislatore in considerazione della particolare congiuntura economico-finanziaria che caratterizza l'attuale contesto storico.

## **2. La questione di merito e la soluzione del Collegio.**

Questo collegio, al fine di poter esprimere compiutamente un proprio parere sui quesiti posti dal Sindaco del comune di Triora, deve prioritariamente individuare in modo corretto le fattispecie giuridiche all'esame di questa Sezione al di là della mera rappresentazione fatta dal sindaco ed indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato per descrivere le situazioni concrete che hanno determinato la richiesta di parere.

Secondo la prospettazione del Sindaco appare rilevante, ai fini della soluzione dei quesiti posti con la richiesta di parere, l'articolato normativo di cui al comma 12 dell'art.6 del d.l. 78/2010 che testualmente recita: "A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla

gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute; la predetta disposizione non si applica alle missioni internazionali di pace. Con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono determinate le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi".

L'applicazione di tale norma alle previsioni di bilancio 2011 del comune di Triora determina una quantificazione degli stanziamenti finalizzati al pagamento delle missioni non idonea a soddisfare, a parere del Sindaco, le esigenze dell'amministrazione comunale. Ciò in considerazione, tra l'altro, del poco rilevante dato finanziario 2009 individuato, dalla norma in esame, quale parametro su cui calcolare la diminuzione degli stanziamenti per il pagamento delle missioni.

Nel dettaglio, come già evidenziato sopra, ciò che si intende garantire con gli stanziamenti di bilancio per la copertura delle spese di missione sono:

- 1) gli accessi del Sindaco presso la sede comunale in quanto lo stesso risiede nel comune di Taggia (distante 27 Km dal comune di Triora);
- 2) le missioni sostenute dal Sindaco e dagli amministratori locali presso gli enti sovra comunali nel compimento dell'attività istituzionale.

A parere di questo Collegio risulta, però, inconferente il richiamo al comma 12 dell'art.6 del d.l. 78/2010 al fine di individuare una soluzione specifica ai quesiti posti dal Sindaco del comune di Triora.

Per ciò che concerne la spesa sostenuta per il rimborso delle spese di viaggio sostenute dal Sindaco per accedere alla sede comunale, in quanto residente in altro comune, essa non può certamente essere ricompresa tra le spese connesse al trattamento di missione. Come correttamente sostenuto dalla Delibera n.9/2011 delle Sezioni Riunite in sede di controllo su una diversa fattispecie giuridica, il comma 12 in esame ha limitato le spese connesse ai trasferimenti effettuati per conto dell'amministrazione di appartenenza per l'espletamento di funzioni ed attività da compiere fuori dalla sede comunale (concetto di missione in senso proprio).

Diverso è il rimborso delle spese di viaggio sostenute per raggiungere la propria sede istituzionale ove il Sindaco è chiamato a svolgere le proprie funzioni politico-istituzionali, così come previsto dall'art.84, comma 3 del D.lgs. 267/2000 che testualmente recita: "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". Norma, quest'ultima, che non è stata in alcun modo interessata dalle novità legislative apportate dal d.l. 78/2011 e che, pertanto, conserva integro il proprio ambito applicativo.

Pertanto, gli stanziamenti destinati alla copertura delle spese di viaggio sostenute dal Sindaco per accedere alla propria sede istituzionale trovano allocazione finanziaria diversa dagli stanziamenti finalizzati alla copertura delle spese di missioni. Motivo per cui i rimborsi previsti dal comma 3 dell'art.84 del D.lgs. 267/00 sono esclusi dall'ambito di applicazione del comma 12 dell'art.6 del d.l. 78/2010.

Articolato normativo che, in ogni caso, non può trovare applicazione nei confronti dei rimborsi per spese di missione sostenute dagli organi di governo dell'ente locale per recarsi negli enti sovracomunali nel compimento dell'attività istituzionale.

Queste ultime trovano una loro regolamentazione nel comma 1 dell'art.84 del D.lgs n.267/00 come modificato dall'art.5, comma 9 del d.l. 78/2010. Tale norma, in particolare, ha soppresso le parole "nonché un rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese», motivo per cui il nuovo testo del comma 1 dell'art.84 succitato è il seguente: "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".

Pertanto anche gli stanziamenti rivolti al pagamento dei rimborsi per le missioni effettuate dal Sindaco e dagli amministratori locali presso altre istituzioni ed, in generale, le missioni finalizzate all'adempimento di compiti istituzionali, trovano allocazione differente dagli stanziamenti presi in considerazione dal comma 12 dell'art.6 del d.l. 78/2010 e pertanto non soggiacciono ai limiti quantitativi individuati dal predetto articolato normativo.

In tal senso militano argomenti testuali e logici. In primis, come sopra osservato, il legislatore si è occupato della tipologia di missioni in esame al comma 9 dell'art.5 il quale è rubricato: " *Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici*". Di contro l'art.6 è rubricato " *riduzione dei costi degli apparati amministrativi*". Il legislatore ha mostrato quindi la volontà di distinguere tra gli organi di governo, attuatori della politica dell'ente locale, ed il personale amministrativo o contrattualizzato.

D'altronde non sarebbe costituzionalmente ammissibile una previsione normativa di rango statale che limiti l'attività istituzionale degli organi di governo degli enti locali, primo fra tutti il Sindaco, vincolando ed incidendo non tanto sull'attività amministrativa discrezionale di questi ultimi bensì sull'attività e sulle scelte di natura politica dei predetti organi ledendo, in tal modo, i principi basilari su cui si fonda l'attuale assetto costituzionale destinato alla massima valorizzazione ed indipendenza delle autonomie locali.

Individuato correttamente il quadro normativo che regola il rimborso delle spese per le missioni degli amministratori locali occorre soffermarsi sull'individuazione degli esatti criteri di quantificazione delle somme rimborsabili sulla base del nuovo testo normativo di cui al comma 1 dell'art.84 del D.lgs.267/00, sopra richiamato.

Sul punto ha già avuto modo di pronunciarsi questa Sezione con la Delibera n.120/2010, dal cui contenuto questo Collegio non intende discostarsi e della quale si riportano le argomentazioni essenziali.

L'art.5, comma 9, interviene sul testo previgente che, secondo la formulazione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 2, comma 27, della legge n. 244 del 2007, prevedeva, oltre al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute anche un rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese,



rimborso disciplinato dal D.M. 12 febbraio 2009 che ha chiarito che il *rimborso forfetario onnicomprensivo* si riferisce alla spese diverse da quelle di viaggio.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, formatasi sul regime giuridico successivo alla novella di cui all'art. 2, comma 27, della legge n. 244 del 2007, la norma in esame muoverebbe dall'esigenza di ancorare le corresponsioni economiche agli Amministratori all'effettività di ciascun impegno istituzionale, da documentarsi e commisurarsi in concreto volta per volta, anziché con la modalità dell'indennità indistintamente determinata a priori.

Pertanto la *ratio* sottesa agli interventi di razionalizzazione della spesa realizzati dal legislatore con le novelle prima del 2007 e poi del 2010, è quella di ancorare i rimborsi ad elementi effettivi della spesa anziché a valori predeterminati.

La novella di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010 va dunque letta essa stessa – ad avviso del Collegio – alla luce del concetto di effettività della spesa cui sono correlate le misure di risparmio volute dal legislatore.

In tal senso, l'elemento innovativo della disposizione è costituito dalla volontà del legislatore di eliminare forme di forfetizzazione, riconoscendo solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, e non già dalla volontà di limitare il rimborso alle sole spese di viaggio in senso tecnico.

L'espressione lessicale *spese di viaggio* indicata nel comma 1 del testo vigente dell'art. 84 del d.lgs. n. 267 del 2000 costituisce in tal modo una sintesi verbale che include oltre le spese di viaggio in senso tecnico (le spese cioè correlate ai mezzi di trasporto utilizzati per recarsi al luogo di missione e di ritorno) anche le spese di pernottamento e di consumazione dei pasti (c.d. spese di soggiorno) debitamente documentate.

Al criterio storico si affianca peraltro il criterio logico-sistematico, stante quanto previsto dallo stesso testo vigente dell'art. 84 del T.U.E.L. che, al comma 2, precisa che *"la liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente*

*competente ... corredata dalla documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute".*

Va da sé poi che, fino all'emanazione del decreto ministeriale di determinazione della misura del rimborso, le somme indicate dal D.M. 12 febbraio 2009 per il rimborso forfetario previsto dal regime previgente continuano ad operare quali limiti massimi al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, non essendo ammissibile un rimborso senza limiti, stante l'intento dichiarato del legislatore di volere ridurre il costo degli apparati politici ed amministrativi.

Infine, relativamente all'ultimo quesito posto dal Sindaco del comune di Triora, ossia se possano essere rimborsate le spese di viaggio sostenute dal Sindaco e dagli amministratori per recarsi con i mezzi propri, nell'espletamento delle funzioni istituzionali, presso le frazioni del comune di Triora, la soluzione si rinviene in quanto già affermato da questo Collegio relativamente ai precedenti due quesiti.

Tali rimborsi, infatti, riguardano le spese sostenute dagli amministratori locali per recarsi nelle sedi del territorio comunale ogni qualvolta, come nel caso di specie, il territorio comunale si presenta di estese dimensioni ed articolato in numerose frazioni (come ricordato dal Sindaco alcune di queste sono raggiungibili in gran parte dell'anno mediante un itinerario automobilistico di oltre 100 Km).

Pertanto le suddette spese di viaggio non sono dissimili da quelle sostenute dal Sindaco per recarsi dalla propria residenza nelle sede istituzionale. Tali spostamenti, quindi, non rappresentano, in altri termini, missioni in senso proprio e pertanto, per i motivi già evidenziati, i rimborsi degli stessi non sono ricompresi nel campo di applicazione del comma 12 dell'art.6 sopra citato (ferma restando l'inapplicabilità della norma alle spese di viaggio sostenute dagli organi di governo come già ampiamente ricordato).

Infine, la presenza di un servizio di trasporto pubblico che si limita ad alcune corse giornaliere verso la costa mentre è inesistente verso alcune frazioni montane distanti molti chilometri dal comune, nonché la proprietà di un'unica macchina di servizio in dotazione al vigile urbano (utilizzata anche per i sopralluoghi dell'ufficio tecnico e per le necessità dell'Amministrazione) giustificano l'utilizzo del mezzo proprio, da parte del Sindaco e degli amministratori comunali, ogni qualvolta risulta indispensabile per realizzare le finalità istituzionali dell'amministrazione comunale nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità delle scelte amministrative.

**P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Triora.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 21 febbraio 2011.

**Il Magistrato estensore**  
Ref. Francesco Belsanti

**Il Presidente f.f.**  
Cons. Luisa D'Evoli

Depositata il 21 febbraio 2011

Per il Direttore della Segreteria  
(Dott. Michele Bartolotta)