



**Repubblica italiana** del. n. 236/2015/PAR

**La Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo**

**per l'Abruzzo**

nella Camera di consiglio del 25 agosto 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO           Presidente

Andrea LUBERTI                       Referendario (relatore)

Angelo Maria QUAGLINI           Referendario

visto l'articolo 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 e successive modifiche ed integrazioni;

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

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto del 10 marzo 2015, n.1/2015, con cui il Presidente 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 per l'anno 2015;

visto il decreto del 18 giugno 2015 n. 4/2015, con cui il Presidente di Sezione ha assegnato le competenze al Referendario Dott. Andrea Luberti;

vista la nota protocollo n. 11385 del 20 maggio 2015, con la quale il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Abruzzo ha trasmesso una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Sant'Eufemia a Maiella (PE);

vista l'ordinanza del 20 agosto 2015, n.24 /2015, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale per l'adunanza del 25 agosto 2015;

udito il relatore, Referendario dott. Andrea LUBERTI;

### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Sant'Eufemia a Maiella richiede chiarimenti sulla compatibilità dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122, con la disciplina del t.u.e.l. in materia di rimborsi delle spese di missione, e, in particolare:

i. se alle spese di cui all'art. 84, commi 1 e 2 t.u.e.l., si applichino le limitazioni previste dalla cennata normativa;

ii. in caso di risposta positiva al primo quesito, quale sia il parametro normativo sui cui operare la decurtazione del 50% prevista da detta norma;

iii. se le spese sostenute dall'amministratore conseguenti all'utilizzazione di un mezzo proprio debbano sottostare alle medesime limitazioni previste per la medesima fattispecie in capo al pubblico dipendente;

iv. se, ed entro quali limiti, siano rimborsabili le spese sostenute dagli amministratori locali ai sensi dell'art. 84, comma 3, t.u.e.l.;

v. se nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti possano ancora essere erogate le indennità e i gettoni di presenza, in virtù dell'introduzione dell'art. 16, comma 18, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.

148, e della sua successiva abrogazione ad opera dell'art. 1, comma 104, della l. 7 aprile 2014, n. 56.

vi. in caso positivo, se e come l'erogazione di detti gettoni si coniughi con le recenti limitazioni alle spese politiche di cui alla l. 56/2014.

### **IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'**

La richiesta di parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della L. 5 giugno 2003, n. 131, che ha previsto che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre, pertanto, verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta.

Nessun dubbio sussiste in ordine al requisito soggettivo, posto che la richiesta di parere proviene dal Sindaco del Comune di Sant'Eufemia a Maiella (AQ), ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Per quanto riguarda il requisito oggettivo, invece, si osserva quanto segue.

I pareri sono previsti dalla L. n. 131/2003 esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

In conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 2006 possono essere oggetto della funzione consultiva le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono, cioè, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'Amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Tanto premesso, la richiesta di parere proveniente dal Comune di Sant'Eufemia a Maiella ha ad oggetto un quesito rientrante nella nozione di "contabilità pubblica" come sopra delineata, attesa la generalità e l'astrattezza del quesito, nonché l'afferenza della problematica all'attività finanziaria e patrimoniale di un ente pubblico.

### **MERITO**

L'ampia e variegata congerie di quesiti posti (in modo non del tutto lineare) dall'Ente richiede una disamina distinta dei vari punti che formano oggetto dell'istanza di parere, anche al fine di fornire un quadro sufficientemente ampio e dettagliato della materia.

Con riferimento alla disciplina delle c.d. spese di missione, in relazione agli amministratori degli enti locali, l'art. 84, comma 2, t.u.e.l. prevede che *"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".*

*L'art. 6, comma 12, del d.l. 78/2010 ha invece previsto che "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".*

Risulta allora palese la differente portata precettiva delle due fattispecie sotto il profilo sia oggettivo che soggettivo (rispettivamente, rimborso di spese sostenute, nei limiti in cui ne è prevista l'ammissibilità, per la partecipazione ad attività politica collegiale e spese di missione afferenti allo svolgimento di attività incardinate in capo alle pubbliche amministrazioni) e la diversità di contenuto delle previsioni, contrariamente a quanto ipotizzato dall'amministrazione istante.

Tali considerazioni consentono quindi di obliterare anche la risposta al quesito *sub ii*.

Semmai, con riferimento alla quantificazione complessiva dei rimborsi per spese di missione, deve essere ricordato che la normativa conferente è integrata anche dal comma 136, dell'art. 1, della l. 56/14, che così statuisce: *"i comuni interessati dalla disposizione di cui al comma 135 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti. Ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico"*.

La disposizione deve essere letta in relazione al precedente comma 135, che ha previsto, a invarianza di spesa, l'aumento del numero massimo di consiglieri e di assessori comunali nei comuni fino a 10.000 abitanti (in particolare, il previgente art. 16, comma 17, del d.l. 138/2011 non prevedeva assessori per i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti. Come affermato per prima dalla Sezione Puglia (28 maggio 2014, n. 112), deve reputarsi *"che il limite della invarianza della spesa sia unico (non vi sono limiti per ciascuna voce di spesa, ad esempio, limiti distinti per le indennità di funzione o il rimborso delle spese di viaggio), riguardi complessivamente l'ente (non il singolo amministratore o il singolo organo dell'ente) e sia costituito dalla somma di una pluralità di voci eterogenee. Occorre, quindi, considerare un limite unico determinato da voci di spesa diversamente quantificate in base alla loro natura (es. spesa storica per le spese di viaggio e per la*

*partecipazione ad associazioni rappresentative e misura massima spettante ai sensi del citato art.82 per indennità di funzione e gettoni di presenza), rapportato al D.L. 138/2011".*

Ne deriva che, delle somme utilizzate per il rimborso delle spese di missione, il comune dovrà tenere conto ai fini delle determinazioni finalizzate al rispetto del criterio dell'invarianza delle spese.

Con riferimento al punto *sub* iii., la risposta al quesito circa l'ammissibilità del rimborso per l'utilizzazione del mezzo proprio non può che ricavarsi proprio dalla giurisprudenza della Corte.

Si fa riferimento, in particolare, alla deliberazione della Sezione 25 marzo 2015, n. 34, al precedente Sez. Lombardia, 14 ottobre 2014, Lombardia/259/PAR.

Tali arresti hanno rilevato come il decreto ministeriale di riferimento, emanato in data 4 agosto 2011, prevede, in primo luogo, che agli amministratori degli enti locali che, in ragione del proprio mandato, si rechino fuori dal comune presso cui svolgono le proprie funzioni, spetti il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno effettivamente sostenute e documentate, in misura comunque non superiore a quanto previsto dal medesimo decreto.

Per quanto concerne, nello specifico, le spese di viaggio, oggetto dei dubbi avanzati dal Comune istante, l'art. 2 del decreto ministeriale fa rinvio ai limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto regioni-autonomie locali.

Di conseguenza, l'eventuale rimborso delle spese di missione sostenute tramite l'utilizzazione del c.d. mezzo proprio non si baseranno più sul c.d. criterio dell'indennità chilometrica (previsto da ultimo dalla legge 26 luglio 1978, n. 417) quanto, anche alla luce dell'art. 6, comma 12, del d.l. 78/2010, ultimo capoverso, del criterio elaborato dalle

Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con le deliberazioni del 7 febbraio 2011, 8/CONTR/2011 e n. 9/CONTR/2011, secondo cui, con l'eccezione per il personale adibito a funzioni ispettive, nonché di quello impegnato nello svolgimento di funzioni istituzionali relative a compiti di verifica e controllo per il personale contrattualizzato (e, in base al rinvio operato dal d.m. 4 agosto 2011, anche per gli amministratori degli enti locali) l'eventuale autorizzazione all'uso del mezzo proprio è finalizzata esclusivamente alla copertura assicurativa dovuta dall'amministrazione in base alle vigenti disposizioni in materia, esclusa la possibilità di rimborso delle spese per l'utilizzo del mezzo proprio. Di conseguenza, come ribadito anche dalla menzionata della sezione lombarda, pronunzia l'amministratore che intenda avvalersi del mezzo proprio, al fine di rendere più agevole il proprio spostamento, sarà abilitato a farlo, previa autorizzazione del Sindaco o del Presidente del consiglio comunale, ma con il limitato effetto di ottenere copertura assicurativa.

La portata applicativa di tale principio è stato, comunque, precisata da ulteriore pronunzia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, del 5 aprile 2011, n. 21/CONTR/2011, secondo cui in sede di regolamentazione interna, è ammessa una forma di ristoro dei costi sostenuti dal dipendente (in tal caso, *rectius*, dell'amministratore), nel caso di utilizzo del mezzo proprio, solo però ove esso risulti economicamente più conveniente per l'amministrazione, sempre rispettando però i limiti complessivi determinati dalle manovre di contenimento della spesa pubblica.

Le cennate indicazioni consentono, anche alla luce delle risposte formulate ai quesiti precedenti, di obliterare la richiesta *sub* iv.

Con riferimento agli ultimi due punti, si precisa quanto di seguito.

L'art. 6, commi 1 e 2, del d.l. 78/2010, prevede, sotto la rubrica "*Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*", che "*la partecipazione agli organi collegiali di cui all'articolo 68, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (cioè i soli "organismi collegiali operanti presso la Pubblica Amministrazione" ndr) è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera(...); 2 (...) la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera (...)*" .

La latitudine operativa della norma è palesata sia dalla riferita rubricazione che dalle esclusioni, qui omesse in quanto appunto non conferenti, che si riferiscono esclusivamente a organi e collegi che svolgano attività amministrativa, con esclusione in effetti degli organi elettivi degli enti locali per cui continuano a valere le specifiche disposizioni di cui all'art. 82 del t.u.e.l.

Tali disposizioni rinviano, al comma 8 del medesimo articolo, a un decreto del Ministero dell'Interno, che determina, ex comma 2, un "*gettone di presenza*" comunque subordinato all'effettiva partecipazione alle attività politiche.

Da ultimo, deve essere precisato che la fruizione dei gettoni di presenza in favore dei consiglieri comunali negli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti non è preclusa dal d.l. 138/2011 che all'art. 16, comma 18, aveva previsto che *"(...) ai consiglieri dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti non sono applicabili le disposizioni di cui all'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; non sono altresì applicabili, con l'eccezione del primo periodo del comma 1, le disposizioni di cui all'articolo 80 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000."*

In effetti, tale previsione è stata espunta dalla l. 56/2014 e non è quindi attualmente operante (in tal senso Sez. regionale controllo Piemonte, del. 26 novembre 2014, 267/2014/SRCPIE/PAR).

Tale possibilità giuridica dovrà essere ovviamente conciliata con la più generale limitazione delle spese per la politica, di cui alla recente e già più volte menzionata l. 56/2014.

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

Nelle considerazioni su esposte è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Abruzzo sulla richiesta di parere del Comune di Sant'Eufemia a Maiella (PE);

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Sant'Eufemia a Maiella (PE), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio  
del 25 agosto 2015.

L'Estensore  
F.to Andrea LUBERTI

Il Presidente  
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 27 agosto 2015  
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
F.to Giammaria Lorella