



Repubblica italiana del. n. 34/2015/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 24 marzo 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento concernente 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 2.07.2008);

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”;

Visto l’atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto “Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”, integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 17 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 13 febbraio 2014, n. 3/2014 di ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo;

Vista la richiesta di parere del **Presidente della Provincia di Teramo**, pervenuta l’11 marzo 2015;

Vista l’ordinanza del 19 marzo 2015, n. 12/2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Angelo Maria QUAGLINI.

PREMESSO CHE

Con nota del 5 febbraio 2015, pervenuta l’11 marzo 2015 a questa Sezione per il tramite del CAL, il Presidente della Provincia di Teramo ha trasmesso una richiesta di parere concernente due quesiti in materia di rimborso delle spese di viaggio dei consiglieri provinciali.

In particolare, con il primo quesito viene chiesto se, in caso di utilizzo del mezzo proprio, ai consiglieri delegati delle province (nuovi enti di area vasta), in considerazione della gratuità dei loro incarichi, spetti un rimborso spese da calcolarsi in base agli oneri che in concreto l’Ente avrebbe sostenuto per le

sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici ovvero se ad essi possa essere riconosciuto il ristoro determinato nei limiti di un quinto del costo della benzina per chilometro.

Il secondo quesito, invece, attiene alla possibilità di riconoscere ai medesimi consiglieri delegati, sempre in considerazione della condizione di gratuità del relativo incarico, il rimborso delle spese di parcheggio per il tempo necessario all'espletamento delle proprie funzioni.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa

la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. 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, provenendo dal Presidente della Provincia, è soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo, il parere deve essere circoscritto alle questioni attinenti la materia della contabilità pubblica, i cui confini sono stati delineati dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con atto del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la delibera 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54. I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che

necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene all'interpretazione di norme in materia di vincoli alla spesa degli enti locali, con finalità di contenimento della stessa.

Tutto ciò premesso, si procede alla trattazione nel merito dei quesiti proposti. In via preliminare, si osserva che, con riferimento alla corretta interpretazione del quadro normativo relativo ai rimborsi delle spese di trasporto e parcheggio degli amministratori e consiglieri degli enti locali, si è andata affermando una giurisprudenza consolidata della Corte dei conti che questa Sezione condivide e ritiene opportuno riepilogare di seguito, al fine di valutarne poi l'estensibilità anche ai consiglieri delegati delle "nuove" province, a seguito della riforma operata dalla Legge n. 56/2014.

Con particolare riferimento alle spese legate all'utilizzo del mezzo proprio oggetto del primo quesito, occorre sottolineare che il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori locali trova disciplina generale nel comma 1 dell'art. 84 del TUEL, il quale recita *"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". In attuazione della precedente norma, è stato emanato il Decreto Ministeriale 4 agosto 2011 rubricato "Intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, concernente la fissazione della misura del rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno sostenute dagli amministratori locali in occasione delle missioni istituzionali", il quale, all'art. 2, specifica che "In occasione di missioni istituzionali svolte fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente di appartenenza, agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di viaggio entro i limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto Regioni-autonomie locali."

Il contratto richiamato (CCNL normativo 1998 - 2001 economico 1998 - 1999 del 23/12/1999 e s.m.i.) contemplava, all'art. 35, comma 4, l'ipotesi di autorizzazione all'utilizzo del mezzo proprio, riconoscendo in tal caso il diritto al rimborso delle "spese autostradali, di parcheggio e dell'eventuale custodia del mezzo ed una indennità chilometrica pari ad un quinto del costo di un litro di benzina verde per ogni Km."

Sulla materia è successivamente intervenuto il comma 12 dell'art. 6 del D.L. 78/2010 il quale, con chiare finalità di contenimento della spesa pubblica, ha abrogato la precedente disposizione contrattuale, congiuntamente con le norme che ne erano a fondamento (articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417).

In esito alla citata abrogazione, permanendo tuttavia in vigore l'art. 9 della legge n. 417/1978 ("quando particolari esigenze di servizio lo impongano

e qualora risulti economicamente più conveniente, l'uso del mezzo di trasporto può essere autorizzato, con provvedimento motivato, anche oltre i limiti della circoscrizione provinciale"), le Sezioni Riunite della Corte dei conti (deliberazione n. 8/CONTR/2011) hanno precisato che il sistema normativo risultante a seguito degli interventi del legislatore del 2010 consente ancora "l'autorizzazione all'uso del mezzo proprio da parte del dipendente, ai soli fini della copertura assicurativa e senza alcun diritto al rimborso delle spese per carburante e per pedaggi autostradali". In altri termini si è detto che "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 antecedentemente stabilita dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1978, anche nell'ipotesi in cui tale mezzo costituisca lo strumento più idoneo a garantire il più efficace ed economico perseguimento dell'interesse pubblico."

E dunque va affermata "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 1978".

Tuttavia, anche al fine di evitare i rischi derivanti dal ricorso a soluzioni applicative che, pur formalmente rispettose delle norme, si pongano in contrasto con la *ratio* delle stesse (ridurre i costi degli apparati amministrativi), in quanto idonee a pregiudicare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa o a determinare una lievitazione dei costi stessi (ad es. per il ricorso ad autovetture di servizio, o noleggi auto), con successiva

deliberazione n. 21/CONTR/2011, le medesime Sezioni Riunite hanno ritenuto *"... 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"*.

Le considerazioni sopra esposte, valedoli per il personale dirigente delle amministrazioni locali, risultano applicabili anche agli amministratori locali, in virtù del più volte richiamato art. 2 del D.M. 4.8.2011, che estende a questi ultimi le stesse limitazioni vigenti per i dirigenti relative al rimborso delle spese di missione. (cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. contr. Lazio n. 4 del 30.01.2012; Campania n. 21 del 14.2.2013; Emilia-Romagna n. 208 del 16.4.2013; Piemonte n. 390 del 19.11.2013; Piemonte n. 400 del 19.11.2013).

Con riferimento al secondo quesito sul rimborso delle spese di parcheggio, alla luce di quanto risulta dal ricordato quadro ermeneutico, pur nel doveroso rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nel caso di utilizzo del mezzo comunale non vigono vincoli di finanza pubblica che escludano il rimborso delle spese di parcheggio (cfr. in termini Sezione Lombardia/496/2011/PAR). Va, al contrario, tendenzialmente escluso il rimborso dei costi di parcheggio per l'uso autorizzato del mezzo proprio, salvo, in conformità al dettato delle Sezioni Riunite, regolamentazioni interne all'ente che prevedano "forme di ristoro del

dependente dei costi dallo stesso sostenuti” esclusivamente “per i soli casi in cui l’utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l’Amministrazione” (cfr. Sezione Emilia-Romagna n. 208/2013/PAR).

Richiamati gli approdi interpretativi di questa Corte in materia di spese di trasporto e parcheggio, occorre ora verificare se gli stessi sono estensibili anche alle Province (enti di area vasta), a seguito della riforma operata dalla Legge n. 56/2014.

Al riguardo, si osserva che l’art. 1, comma 84, della citata legge n. 56/2014, dispone che: *“Gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell’assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito”*. Tuttavia, con successivo periodo introdotto dall’art. 23, comma 1, lett. f-bis), D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114) il legislatore ha ulteriormente precisato che: *“restano a carico della provincia gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui agli articoli 80, 84, 85 e 86 del testo unico”*. Il richiamo esplicito della disciplina contenuta nell’art. 84 del TUEL ne comporta l’applicazione contestualmente alla relativa interpretazione elaborata dalla Corte dei conti, volta a valorizzare le finalità di contenimento della spesa pubblica che ispirano le disposizioni in tema di rimborso delle spese di trasporto e parcheggio. Questa Sezione non ravvisa motivo alcuno per discostarsi dagli orientamenti consolidatisi in materia, tra l’altro, proprio con riferimento alle Province ex L. n. 56/2014, la cui riforma è ispirata ai medesimi obiettivi di riduzione degli apparati pubblici alla base degli stringenti vincoli imposti dal legislatore sul rimborso delle spese di trasporto e

di parcheggio. Ne deriva che, ad avviso di questa Sezione, i quesiti posti dal Presidente della Provincia di Teramo trovano risposta alla luce dei principi affermati nella giurisprudenza di questa Corte e richiamati nel testo del presente parere.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente della Provincia di Teramo e al Consiglio delle Autonomie locali della Regione Abruzzo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio 24 marzo 2015

L'Estensore
F.to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 25 marzo 2015
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
F.to Lorella GIAMMARIA