

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 23 febbraio 2017 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari trasmessa con prot. n. 0017873 del 13 febbraio 2017 ed assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 16 febbraio 2017 n. 636-16/02/2017-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 20/2017 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 23 febbraio 2017;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco della Città Metropolitana di Bari chiede alla Sezione una parere sulla corretta interpretazione dell'art 84, comma 3, D.Lgs. 267/2000 che disciplina il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori che risiedono fuori dal capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente.

In particolare, il Sindaco chiede se, anche alla luce di quanto statuito sul punto dalla delibera della Sezione delle Autonomie n. 38 del 20 dicembre 2016, la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate, richiesta ai fini del rimborso dal citato art. 84, possa considerarsi *"oltre a quella necessaria e qualificata per la partecipazione all'attività ufficiale degli Organi assembleari come componenti, anche quella*

preparatoria di studio, disamina e consultazione circa i problemi da sottoporre ai predetti Organi che hanno comunque un nesso con l'effettività dell'impegno istituzionale correlato alla finalità dell'Ente ed agli scopi dello stesso".

Il riconoscimento del diritto al rimborso per le attività sopra indicate dovrebbe, altresì, tenere conto del fatto che il Consiglieri Metropolitani, assegnatari di deleghe e non, non godono di apposita indennità né di carica né di presenza e che, *"pertanto, occorre tenere indenni dagli esborsi che devono sostenere tutte le volte che il proprio status impone loro di partecipare all'attività deliberativa dell'ente o per svolgere specifici e particolari compiti connessi con i propri obblighi giuridici"*.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Alla luce delle coordinate interpretative sopra richiamate, il quesito formulato dal Sindaco della Città Metropolitana di Bari è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto volto all'interpretazione di una disposizione dettata per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica.

L'analisi del quesito, tuttavia, non può che essere condotta su un piano generale ed astratto, essendo rimessa all'ente qualunque decisione sotto il profilo della concreta attuazione ed applicazione della legge.

Passando all'esame del merito della richiesta, l'istanza ha per oggetto la corretta interpretazione dell'art 84, comma 3, del d lgs 267/2000, con riferimento alla sussumibilità nella previsione *de qua* delle spese sostenute per la presenza finalizzata allo svolgimento dell'attività preparatoria di studio, disamina e consultazione circa i problemi da sottoporre agli organi collegiali.

L'articolo sopra richiamato prevede il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute dagli amministratori in due ipotesi tassative: 1) nel caso di partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi; 2) nel caso della presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate.

La previsione in esame si distingue da quella contenuta nel primo comma del medesimo articolo sotto il profilo della natura e della funzione, in quanto finalizzata ad assicurare il concreto

esercizio dello status di amministratore locale, garantendo il diritto costituzionale all'accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive (la cui effettività viene assicurata dal rimborso delle spese sostenute per svolgere i relativi compiti), mentre il primo comma riguarda la differente fattispecie del rimborso delle spese per le missioni discrezionalmente decise dagli organi di governo dell'ente locale, risiedano o meno nel territorio del comune (Sezione controllo Liguria, delibera n. 71/2016/QMIG). La spesa in esame, quindi, non rientra nelle spese di missione e non è soggetta ai limiti previsti dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, bensì ai limiti delle spese per gli organi elettivi e di amministrazione (artt. 82-86 d lgs 267/2000), trattandosi di onere finalizzato all'effettivo esercizio della funzione di amministratore.

A differenza di quanto previsto dal primo comma dell'art 84, il comma terzo tipizza le fattispecie che determinano il sorgere del diritto al rimborso, enucleando le due ipotesi più sopra richiamate, il cui comune denominatore è la necessità della presenza fisica dell'amministratore presso la sede dell'ente.

Mentre la presenza *in loco* è logicamente ed intuitivamente essenziale per la partecipazione alle sedute degli organi di appartenenza, più difficile è identificare le ipotesi concrete sussumibili nella seconda previsione contemplata dal legislatore, quella relativa alla "*presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate*".

Le difficoltà interpretative discendono dalla maggiore indeterminatezza e genericità della fattispecie in esame rispetto a quella costituita dalle sedute degli organi assembleari. Quest'ultima, tuttavia, nell'enucleare una specifica ipotesi in cui –agli occhi del legislatore– la presenza fisica presso la sede dell'ente è senza dubbio necessaria, costituisce un valido ausilio per orientare l'interprete nell'individuazione delle ulteriori ipotesi che, accomunate a quella dalla medesima *ratio*, determinano il sorgere dell'identico diritto al rimborso.

Tali fattispecie devono, quindi, necessariamente imporre la presenza *in loco* quale connotato imprescindibile dell'esercizio delle funzioni, configurandosi, in caso contrario, l'unica alternativa del mancato esercizio delle stesse.

In questo senso si è espressa la Sezione delle Autonomie nella delibera n. 38/SEZAUT/2016/QMIG del 20 dicembre 2016, citata anche dal comune istante, ove si è sottolineato che, sotto il profilo soggettivo, la necessità ricorre allorché "*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"* (cfr.

anche Sezione controllo Piemonte n. 21/PAR/2017 che ha escluso, inoltre, dal rimborso le spese di pernottamento in caso di sedute che si protraggano nelle ore serali).

Il diritto al rimborso, pertanto, deve essere riconosciuto soltanto nei casi in cui la presenza in ufficio discenda da un obbligo giuridico e non sia riconducibile ad una scelta discrezionale (sotto il profilo dell'*an*, del *quomodo* o del *quando*) dell'amministratore, con la conseguenza che debbono essere escluse dal rimborso le spese di viaggio per le presenze decise discrezionalmente, senza che sia ravvisabile l'esercizio necessario delle funzioni (Sezione controllo Lombardia delibera n. 18/PAR/2017).

Gli approdi ermeneutici sopra richiamati conducono ad escludere dall'ambito applicativo dell'art. 84 comma 3 tutte quelle fattispecie in cui la necessità della presenza non sia determinata da fattori esterni (tali da integrare un obbligo giuridico preesistente, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie nella delibera richiamata), ma sia autodeterminata dal medesimo amministratore, sfuggendo, in tal modo, ad un controllo di stretta legalità ed in contrasto con il carattere tassativo ed inderogabile della disposizione in esame. L'autodeterminazione della presenza da parte dell'amministratore, infatti, non consente di distinguere la necessità dalla mera opportunità.

Le attività preparatorie di studio, disamina e consultazione a cui fa riferimento il comune istante non paiono - in astratto - connotate da quella eterodeterminazione della presenza *in loco* che è sottesa alla previsione del diritto al rimborso ex art 84 Tuel. Ciò in quanto, *"l'attività di studio e di disamina delle pratiche inserite nell'ordine del giorno è in funzione di scelte meramente discrezionali dell'amministratore o del consigliere sia sull'an, che sul quantum e sul quomodo, potendo essere compiuta in località diverse dalla sede dell'ente ed essere ritenuta per ciascuna seduta indispensabile da alcuni e non da altri dei soggetti in questione, per tutte, soltanto per alcune o per nessuna delle pratiche all'ordine del giorno. E potendo, infine, essere eseguita nei giorni immediatamente precedenti,(...), ovvero in altri per una durata di una o più giornate, perciò pur essa non controllabile e variabile esclusivamente in funzione di ragioni di opportunità rimesse alle scelte di ciascun eletto; che non integrano il requisito della "necessarietà" della presenza richiesta"* (Cass. civ. Sez. I, 07/10/2005, n. 19637).

Non pare al Collegio che possa condurre a conclusioni diverse la considerazione, evidenziata dall'istante, relativa alla mancata previsione di un'apposita indennità, di carica o di presenza, per i Consiglieri Metropolitani poiché nessuna deroga per siffatta tipologia di amministratori è contemplata non solo dall'art. 84, ma nemmeno dall'art 1, comma 24, l. 56/2014 che, nel sancire la gratuità dell'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana, si limita a rinviare al citato articolo 84 per quanto riguarda gli oneri a carico della città metropolitana, in quanto connessi alle attività in materia di status degli amministratori, senza ulteriori specificazioni.

Siffatta scelta di diritto positivo, in una con il carattere tassativo ed inderogabile della disposizione in materia di rimborso, non consente l'enucleazione in via interpretativa di

fattispecie derogatorie (relative ai consiglieri metropolitani in considerazione della gratuità dell'incarico) non espressamente previste.

D'altra parte, questa Corte ha già avuto occasione per escludere la rimborsabilità per le spese di viaggio discrezionalmente decise dall'amministratore anche in caso di rinuncia volontaria all'indennità di funzione, e, quindi, anche in caso di gratuità dell'incarico prestato (Sezione controllo Lombardia delibera n. 18/PAR/2017).

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco della Città Metropolitana di Bari.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 23 febbraio 2017.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria
il 23 febbraio 2017
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo