



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Corretta interpretazione dell'art. 84, co. 3, del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, in merito alle modalità di calcolo per il rimborso delle spese di viaggio sostenute da un consigliere comunale residente fuori dal territorio dell'ente.

Deliberazione n. 38/SEZAUT/2016/QMIG



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 38/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 20 dicembre 2016
presieduta dal Presidente di Sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Roberto TABBITA, Maurizio GRAFFEO, Agostino CHIAPPINIELLO, Cristina ZUCCHERETTI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA

Consiglieri Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Massimo ROMANO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Pasquale PRINCIPATO, Francesco ALBO, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA Mario ALÌ, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO

Primi Referendari Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO, Beatrice MENICONI, Donato CENTRONE

Referendari Giovanni GUIDA, Marco RANDOLFI, Vanessa PINTO

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la deliberazione n. 71/2016/QMIG, depositata il 22 giugno 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima avente ad oggetto le modalità di calcolo del rimborso delle spese di viaggio sostenute da un consigliere comunale residente fuori dal territorio comunale;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 31 del 25 novembre 2016, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2551 del 7 dicembre 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Dario Provvidera

PREMESSO

La questione di massima, deferita all'esame di questo Collegio, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, dalla Sezione di controllo per la Liguria con deliberazione 22 giugno 2016, n. 71, verte sulle modalità di calcolo del rimborso delle spese di viaggio sostenute da un consigliere comunale residente fuori dal territorio dell'ente, il quale, in assenza di mezzi di trasporto pubblico idonei, utilizza il mezzo di trasporto privato per raggiungere la sede ove svolge le proprie funzioni politico-istituzionali.

In particolare, questa Sezione è chiamata a valutare "se l'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, nel prevedere il rimborso delle spese effettivamente sostenute dagli amministratori locali residenti fuori dal comune in cui espletano il proprio mandato, escluda la possibilità, in caso di utilizzo necessitato e motivato di mezzo proprio, di riconoscere un rimborso parametrato ad un quinto del prezzo di un litro di benzina moltiplicato per i chilometri percorsi".

La norma in esame prevede che "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".

Ad avviso della Sezione remittente, tale disposizione non escluderebbe la possibilità, in caso di utilizzo necessitato e motivato del mezzo privato di trasporto, di riconoscere un rimborso parametrato ad un quinto del prezzo di un litro di benzina moltiplicato per i chilometri percorsi, come previsto dell'art. 77-bis, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 ("Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è, per ogni chilometro, pari a un quinto del costo di un litro di benzina").

Non del tutto conformi risultano i pareri pronunciati da altre Sezioni regionali di controllo (SRC Emilia – Romagna, deliberazione n. 65/PAR/2015; SRC Puglia, deliberazione n. 58/PAR/2016; SRC Piemonte, delibere n. 400/PAR/2013 e n. 87/PAR/2015) che hanno ritenuto inapplicabile quest'ultima norma sia al rimborso delle spese di viaggio sostenute dall'amministratore per accedere alla sede dell'ente

(disciplinato dal terzo comma dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000), sia alla fattispecie di rimborso delle spese prevista dal primo comma del medesimo articolo 84 (“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”).

La Sezione di controllo per la Liguria fonda la propria tesi sulla distinzione tra le due fattispecie sopra richiamate. La prima, infatti, riguarda il caso di un qualunque amministratore (risiede o meno nel territorio comunale) comandato a recarsi in missione fuori dal Comune ove ha sede il rispettivo ente; la seconda, invece, disciplina il rimborso delle spese spettanti agli amministratori che risiedono fuori dal Comune dove svolgono il proprio mandato, limitandolo alle spese effettivamente sostenute. Dal disposto normativo del citato terzo comma, quindi, emergerebbe la *ratio* di assicurare il concreto esercizio della funzione 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. Pertanto, sempre ad avviso della Sezione remittente, l'ipotesi ivi disciplinata non sarebbe soggetta alle limitazioni finanziarie relative alle spese di missione poste dall'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122). Quest'ultima disposizione, infatti, ha riformulato soltanto il primo comma dell'art. 84 citato, disciplinante l'ipotesi delle spese di missione; mentre non è intervenuta sulla formulazione del terzo comma della stessa norma di legge.

La Sezione di controllo remittente richiama, infine, il tenore letterale delle norme in esame, ai sensi del quale la limitazione dei rimborsi alle “spese effettivamente sostenute” non sembra poter escludere la possibilità di attribuire (nel caso di un necessitato e motivato utilizzo del mezzo di trasporto privato) un rimborso forfettario, ancorato a parametri oggettivi e predeterminati che vengono comunemente utilizzati nella pubblica amministrazione.

CONSIDERATO

Si ritiene condivisibile la ricostruzione del quadro normativo, nella sua evoluzione storica e nei suoi profili logici e sistematici, operata dalla Sezione remittente nell'evidenziare la differenza di natura e funzione tra la fattispecie di cui al primo comma dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000, che disciplina le spese sostenute in caso di missione degli amministratori fuori dal territorio comunale, e quella di cui al terzo comma della medesima norma, che concerne gli oneri sostenuti dall'amministratore residente fuori dal Comune per l'effettivo adempimento del mandato.

Quest'ultima norma regola esplicitamente una fattispecie relativa ad una spesa per il funzionamento degli organi politico-amministrativi che risulti necessaria per il concreto espletamento dei relativi mandati nella condizione, costituzionalmente garantita, di effettiva libertà e uguaglianza di accesso. L'altra fattispecie attiene, invece, ad una spesa diversa per finalità (costituendo un rimborso delle spese di viaggio per le missioni degli amministratori e dei dipendenti pubblici) e per connotazione (non essendo caratterizzata dalla necessità).

Appare opportuno precisare che il richiamo di parte della giurisprudenza contabile in materia consultiva (per tutte: SRC Emilia – Romagna, deliberazione n. 65/PAR/2015) ai principi affermati dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 21/CONTR/2011, non appare utilizzabile in via estensiva. In quella sede, infatti, si è inteso dare soluzione al quesito riguardante “la possibilità, da parte dell'Amministrazione, di continuare ad autorizzare l'utilizzo del mezzo proprio anche successivamente al 31 maggio 2010 (data di entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010) a seguito dell'intervenuta disapplicazione al personale contrattualizzato di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, degli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, nonché delle analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi”. Il riferimento al “personale contrattualizzato” circoscrive, evidentemente, la portata dei suddetti principi all'ambito della sola casistica riconducibile alla fattispecie di cui al comma 1 della norma in esame.

La diversa natura e funzione che assume il “rimborso delle spese di viaggio” nelle due fattispecie normative soprarichiamate consente anche una distinta configurabilità dei principi e dei vincoli applicabili a ciascuna di esse.

La spesa sostenuta per il rimborso dei viaggi all'amministratore locale che ha necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso cui svolge il mandato (e che si trovi a dover utilizzare il mezzo privato di trasporto per l'oggettiva mancanza di mezzi di trasporto pubblico idonei o l'estrema disagiatezza dei collegamenti), in quanto non costituente spesa di missione, ma onere finalizzato all'effettivo esercizio della funzione istituzionale, non rientra nelle limitazioni finanziarie poste dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, bensì in quelle eventualmente previste per le spese degli organi elettivi e di amministrazione.

Va inoltre rilevato che, con l'art. 5 del medesimo d.l. n. 78/2010, il legislatore ha modificato soltanto il primo comma della norma in esame, eliminando il riferimento alla possibilità di erogare rimborsi in misura forfettaria ulteriori rispetto alle spese di viaggio effettivamente sostenute per missioni istituzionali. Non è, invece, intervenuto sul terzo comma del medesimo articolo (che, pure, disciplina il rimborso delle spese di viaggio) e quindi, per tale fattispecie, non può ritenersi implicitamente abrogato l'art. 77-bis, comma 13, del d.l. n. 112/2008, il quale prevede che "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, il rimborso per le trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è, per ogni chilometro, pari a un quinto del costo di un litro di benzina".

Il ricorso al predetto parametro normativo non appare, invero, lesivo del principio di effettività della spesa, per i motivi correttamente indicati anche nella deliberazione della Sezione remittente. Con il rimborso in misura pari ad un quinto del prezzo della benzina per chilometro percorso, il percipiente verrebbe ristorato di una spesa, quella di trasporto con la propria autovettura, che è stata "effettivamente sostenuta". La predetta modalità di rimborso non costituisce un'indennità differente o aggiuntiva (né una causa di eventuale guadagno), ma la quantificazione, oggettiva e predeterminata (nonché ritenuta congrua dal legislatore) del rimborso in mancanza del pagamento del biglietto ad un terzo vettore.

Siffatta interpretazione deve comunque ritenersi applicabile alle sole ipotesi rientranti nella fattispecie di cui al terzo comma dell'art. 84 più volte citato. Deve ricorrere, pertanto, una spesa sostenuta dall'amministratore locale per il rimborso dei viaggi necessari all'esercizio del proprio mandato.

La "necessità" deve potersi qualificare come tale sia soggettivamente che oggettivamente.

Sotto il profilo soggettivo, essa ricorre quando 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.

Con riguardo al profilo oggettivo, deve considerarsi correttamente motivata l'autorizzazione rilasciata dal Sindaco (o dal soggetto competente a norma dello statuto o dei regolamenti dell'ente locale) all'uso del mezzo proprio in assenza di mezzi di trasporto pubblico idonei, ovvero, quando l'orario degli stessi non ne consenta la fruizione in tempi conciliabili con l'espletamento delle incombenze connesse al mandato, nonché ogni volta che l'uso del mezzo di trasporto privato sia accertato come economicamente più conveniente o il solo possibile.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 71/2016/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

“Il rimborso delle specie di viaggio assume una diversa natura e finalità nelle due fattispecie contemplate, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 3 dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000. Nella seconda di tali fattispecie, la spesa sostenuta per il rimborso dei viaggi all'amministratore locale, il quale abbia la necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso cui esercita il proprio mandato, non configura una spesa di missione bensì un onere finalizzato all'effettivo esercizio costituzionalmente tutelato della funzione.

Ai fini del rimborso delle spese di cui all'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, l'uso del mezzo di trasporto personale è da ritenersi "necessitato" soltanto se finalizzato all'effettivo e obbligatorio svolgimento di funzioni proprie o delegate, e quando ne sia accertata la convenienza economica nei casi in cui il servizio di trasporto pubblico manchi del tutto o non sia idoneo a consentire l'agevole ed utile svolgimento della funzione. Ricorrendo tali presupposti, il rimborso della relativa spesa può essere regolamentato dall'ente anche secondo le modalità previste dall'art. 77-bis, comma 13, del d.l. n. 112/2008".

La Sezione regionale di controllo per la Liguria si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 20 dicembre 2016.

Il Relatore

F.to Dario PROVVIDERA

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 29 dicembre 2016

Il Funzionario incaricato

F.to Grazia Marzella

