

Comune di PICERNO (PZ)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 21 giugno 2019

composta dai magistrati:

dr. Rocco Lotito	Presidente f.f. - Relatore
dr.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009,

n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n.5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Picerno (PZ) con nota prot. n. 3890/sg del 23.5.2019;

VISTA l'Ordinanza n. 20/2019 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio del 21 giugno 2019;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore dr. Rocco Lotito;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Comune di Picerno ha posto a questa Sezione regionale di controllo il seguente quesito: «se il principio di diritto enunciato con la deliberazione n. 38/SezAut/2016 della Corte dei Conti del 20/12/2016», avente ad oggetto la corretta interpretazione dell'art. 84, comma 3, del TUEL, «in merito al rimborso delle spese di viaggio sostenute da un consigliere comunale residente fuori dal territorio dell'ente ... che abbia la necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso cui esercita il proprio mandato, è applicabile anche agli amministratori locali che, pur avendo la residenza» nel comune «nel quale svolgono le loro funzioni relative al mandato elettorale, hanno anche il domicilio fuori dallo stesso comune per ragioni professionali ed abbiano la necessità di recarsi, di volta in volta, presso l'Ente di residenza per esercitare il proprio mandato, sostenendo, al riguardo, delle spese per raggiungere l'Ente amministrato e per ritornare al luogo di domicilio legato alle loro necessità di lavoro».

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

1 - La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano

chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze.

Nell'esercizio della funzione consultiva l'Organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Ai sensi del sopra citato disposto normativo (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003) l'esercizio di tale attività consultiva è sottoposto a due condizioni preliminari, la prima di natura soggettiva (requisito soggettivo) e la seconda di natura oggettiva (requisiti oggettivi).

Requisito soggettivo

2 - Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - nel citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso in esame, considerato che la Regione Basilicata non ha ancora istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere - provenendo dal Sindaco del Comune di Picerno - si palesa comunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Requisiti oggettivi

3 - Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *“materia di contabilità pubblica”*.

3.1 - La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione *“materia di contabilità pubblica”* è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la *“materia della contabilità pubblica”* non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa *“(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali”* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia *“la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *“quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti*

equilibri di bilancio” (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere 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 e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *“non si rinvencono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”* (cfr. Sezione Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa.

L’ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un’interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’Ente di atti e/o attività connessi alla questione oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

3.2 – Alla luce di tali considerazioni, si ritiene che la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Picerno possa ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, limitatamente ai profili, di ordine generale e astratto, inerenti all’interpretazione della normativa generale dettata per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica.

Le seguenti indicazioni interpretative, pertanto, avranno per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non potendosi estendere, e non estendendosi, alla valutazione nel merito delle scelte gestorie effettuate o da intraprendere.

La scelta concreta delle modalità di attuazione della disciplina vigente e di quali

effetti comporti nella gestione contabile ed amministrativa spetta, infatti, unicamente all'Amministrazione interessata la quale, dalle valutazioni espresse nei pareri della Corte dei conti, può trarre indicazioni nell'ambito della autonomia che la legislazione di settore ad essa assegna.

NEL MERITO

4. Ai sensi dell'art. 84, terzo comma, del TUEL, «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».

Con la deliberazione n. 38/SEZAUT/2016 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha enunciato 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”.

Il quesito posto all'esame della Sezione attiene alla estensibilità del predetto principio di diritto anche a fattispecie nelle quali gli amministratori, pur avendo la residenza nel comune dove ha sede il rispettivo ente, abbiano per ragioni professionali il

domicilio in diverso comune e sostengano spese per recarsi presso l'Ente di residenza per esercitare il proprio mandato.

4.1. A norma dell'art. 43 c.c., il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi, mentre la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

Il legislatore ha attribuito ben distinta valenza alle due nozioni (cfr., ad esempio, l'art. 139 c.p.c. in merito alle notificazioni), curando di precisare quando residenza e domicilio mantengono valore paritetico (cfr. art. 48 c.c. sui presupposti della nomina del curatore dello scomparso).

4.2. Nella fattispecie, la disposizione di cui all'art. 84, comma 3, del TUEL appare chiara e categorica nell'attribuire il rimborso delle spese di viaggio unicamente agli amministratori che risiedano in comune diverso da quello in cui ha sede l'ente presso il quale esercitano il mandato amministrativo.

La suindicata pronuncia della Sezione delle Autonomie ha precisato che tale disposizione «...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»; sotto il profilo soggettivo tale necessità «... 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» e, conseguentemente, «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»; sotto il 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».

Considerato il carattere tassativo ed inderogabile della disposizione in esame, la scelta di diritto positivo di concedere il rimborso solo agli amministratori che risiedano fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente non consente l'individuazione in via interpretativa di fattispecie ulteriori (quale quella prospettata di amministratori che abbiano il solo domicilio in diverso comune) che non siano espressamente previste dalla norma.

Con riferimento a richiesta analoga a quella oggi all'esame, con deliberazione n. 4 del 10.1.2018 la Sezione regionale di controllo per la Campania ha escluso l'estensibilità del rimborso previsto dall'art. 84, comma 3, del TUEL alle spese di viaggio sostenute da amministratori residenti nel comune dove svolgono le proprie funzioni ma con domicilio in diverso comune, evidenziando, tra l'altro, quanto segue:

- «In primo luogo, se la ratio della norma è quella di garantire un diritto costituzionalmente tutelato, il criterio a cui collegare tale tutela deve essere unico e certo. Orbene solo la residenza rappresenta il criterio unico e univoco a cui intestare gli obblighi giuridici del soggetto di diritto.

Non così invece nel caso di domicilio che, sebbene rappresenti ai fini civilistici il luogo in cui è stabilita la sede principale degli affari e interessi (cfr. art. 43, comma 1, c.c.), potrebbe facilmente consentire all'interessato la possibilità di poter usufruire del rimborso spese, rimettendo la stessa valutazione al beneficiario stesso.

Infatti, la stessa sede in cui è stato eletto il consigliere potrebbe essere considerata quale domicilio agli effetti di legge trattandosi di una sede di affari e interessi»;

- «Altra valutazione che porta ad escludere la suddetta sussumibilità analogica è basata sull'interpretazione sistematica e letterale della norma. Qualora il legislatore non avesse voluto collegare la rimborsabilità esclusivamente alla residenza non lo avrebbe specificato. In tal senso, ad esempio, dove il criterio della rimborsabilità è collegato alla discrezionalità dell'attività svolta come nel caso del primo comma dell'art. 84 tuel non è specificato che

l'amministratore debba risiedere altrove. In tal caso, il punto di riferimento è che le attività poste in essere siano riconducibili ad una scelta discrezionale sotto il profilo dell'an, del quomodo o del quando, senza rilevare il luogo in cui dimora abitualmente il beneficiario del rimborso».

5 - Alla luce delle suesposte considerazioni, e nei limiti di quanto specificato, questa Sezione è dell'avviso che il principio di diritto enunciato con la deliberazione n. 38/SEZAUT/2016 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, avente ad oggetto la corretta interpretazione dell'art. 84, comma 3, del TUEL in merito al rimborso delle spese di viaggio sostenute da amministratori locali che risiedono fuori dal comune in cui ha sede il rispettivo ente, non è applicabile anche al caso in cui detti amministratori, avendo la residenza nel comune sede dell'ente, hanno il domicilio in diverso comune per ragioni professionali e sostengono delle spese per recarsi presso l'Ente di residenza per l'esercizio delle proprie funzioni.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di Picerno (PZ) con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 21 giugno 2019.

Il PRESIDENTE F.F. e RELATORE

F.to Dott. Rocco LOTITO

Depositata in Segreteria il 21 giugno 2019

PER IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Gerardo Picerno