



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 16 gennaio 2025, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Volterra (PI)

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di " *ulteriori forme di collaborazione*" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale 1/2025 con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Ref. Matteo Lariccia;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 18.12.2024, al n. 8033, il Sindaco del Comune di Volterra ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente il rimborso delle spese di viaggio sostenute dagli amministratori locali non residenti nel territorio dell'ente - nello specifico un assessore non consigliere - per la partecipazione a riunioni di ufficio o iniziative pubbliche in giornate diverse da quelle in cui sono convocate le sedute degli organi assembleari ed esecutivi cui essi appartengono.

3. In particolare il Sindaco del Comune di Volterra - premesso che l'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000 prevede, in favore degli amministratori non residenti, " *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*" - domanda alla Sezione se possono essere oggetto di rimborso le spese di trasferimento presso la sede del Comune, collegate allo svolgimento di tutte le attività connesse al mandato di amministratore oppure solamente quelle riconducibili alla partecipazione a sedute di organi collegiali.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

1.1 L'esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni

in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

2. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto formulata dall'amministrazione comunale del Comune di Volterra, rappresentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

3. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta può parimenti essere considerata ammissibile, in quanto rientrante nel perimetro della contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne la corretta interpretazione della normativa disciplinante il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute dagli amministratori nell'esercizio delle proprie funzioni, coinvolgendo limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa, con un indubbio impatto sulla gestione dei bilanci e sui connessi equilibri degli enti locali. Afferma, in tal senso, la giurisprudenza della Corte dei conti che *"(l)la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di 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 - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (Sez. riunite, 54/CONTR/10).

3.1 La richiesta è proposta in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere reso dalla Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali dell'amministrazione istante, sconfinando in un intervento di co-amministrazione.

3.2 La richiesta non implica, per la sua formulazione, valutazioni di comportamenti amministrativi, connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale.

4. La favorevole valutazione preliminare sulla ammissibilità del quesito - esaminata sotto gli esplicitati profili - consente di accedere all'analisi del merito della richiesta.

5. Il quesito posto all'esame della Sezione richiede di chiarire se - ai fini del rimborso delle spese di viaggio degli amministratori - possano essere considerate tutte le spese connesse al trasferimento presso la sede del Comune ovvero solo quelle riconducibili alla partecipazione a sedute di organi collegiali. L'ente, in particolare, si riferisce alle spese sostenute da un "assessore non consigliere", ai fini della partecipazione a riunioni di ufficio o iniziative pubbliche in qualità di assessore di riferimento, in giornate diverse da quelle in cui sono convocate le sedute degli organi assembleari ed esecutivi.

6. Il quesito di merito posto all'esame della Sezione richiede di essere preceduto da una succinta ricostruzione della disciplina dei rimborsi delle spese di viaggio a favore degli amministratori locali.

6.1 In via preliminare, si ricorda che l'art. 77, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000 individua, con il termine "amministratore locale", ai soli fini del Capo IV, Titolo III della citata legge, "i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali [...]", ricomprendendo, senza dubbio, la figura dell'assessore, in quanto componente della giunta comunale (art. 47, d. lgs. n. 267/2000).

6.2 Il successivo art. 84, co. 3, oggetto del presente 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". Con la disposizione in esame, il legislatore ha inteso assicurare l'esercizio concreto della funzione degli amministratori locali, garantendo, ai sensi dell'art. 51 Cost., il diritto all'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, la cui effettività viene assicurata dal rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento dei relativi compiti.

7. Il rimborso di cui all'art. 84, comma 3, compete, pertanto, alla stregua di due ipotesi normative: da un lato, nel caso di partecipazione alle sedute dei rispettivi organi assembleari o esecutivi; da un altro lato, nei casi di svolgimento delle funzioni proprie o delegate, purché la presenza risulti "necessaria".

7.1 Con riguardo al requisito della "necessarietà", che limita e restringe il campo dell'esercizio delle funzioni, si richiama quanto enunciato dalla Sezione Autonomie, secondo cui "[...] 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" (Deliberazione n. 38/SEZAUT/2016/QMIG).

7.2 Alla stregua del principio così enunciato, il diritto al rimborso delle spese di viaggio ricorre nei casi in cui la presenza non sia rimessa all'apprezzamento discrezionale dell'interessato o sia *aliunde* qualificata dalla preesistenza di un obbligo giuridico che elimina in detto soggetto qualsiasi facoltà di una scelta diversa per l'esercizio della funzione (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 31/2019/PAR).

7.3 Questa Sezione - con deliberazione n. 127/2017/PAR - ha elencato una serie di fattispecie che non possono dar luogo a rimborso di spese di viaggio. Tra queste "la presenza di sindaco o assessori: 1. in orario di ricevimento al pubblico affissi alla casa comunale e pubblicizzati sul sito istituzionale dell'ente; 2. ad incontri con professionisti e cittadini per discutere su temi di interesse della comunità; 3. per incontri con i Responsabili dei Servizi per individuazione obiettivi di Piano Performance e monitoraggio della relativa attuazione subordinata a convocazione e verbalizzazione delle sedute; 4. a commissioni consiliari subordinata a convocazione e verbalizzazione delle sedute".

8. A corollario del principio enunciato deriva che ulteriori e diverse spese - per esercizio di funzioni prive del requisito della "eterodeterminazione" e dunque da ritenersi non necessarie

- non sono rimborsabili, in quanto già coperte dalla indennità di mandato ex art. 82 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 228/2024/PAR).

8.1 In tal senso, non assume alcun rilievo la mancanza di percezione in concreto dell'indennità di funzione ex art. 82, che derivi da volontaria rinuncia alla stessa (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 18/2017/PAR).

9. Conclusivamente, non ravvisandosi, nel caso di specie, ragioni di fatto o di diritto che inducano a discostarsi dagli orientamenti sopra citati, questa Sezione conferma il consolidato indirizzo, secondo il quale, ai fini del rimborso delle spese di viaggio sostenute dagli amministratori locali - per le presenze in giornate diverse da quelle riconducibili alla partecipazione delle sedute degli organi collegiali ed esecutivi - non è sufficiente il mero esercizio di funzioni proprie o delegate, dovendo altresì ricorrere quel requisito della "necessarietà" della presenza stessa, qualificata dalla preesistenza di un obbligo giuridico in capo all'interessato e dalla eterodeterminazione della scelta.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Volterra, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2025.

Il Relatore
Matteo Lariccia
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 22 gennaio 2025.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)