

Deliberazione n. /2012/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Ugo Marchetti	Consigliere
dr.ssa Benedetta Cossu	Primo Referendario
dr. Riccardo Patumi	Referendario relatore

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

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive
modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23
ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.
639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della
Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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 modifiche;

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;

visto l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

visto l'articolo 4, comma 1, della Convenzione sull'attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge n. 131/2003 intercorsa tra la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ed il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Malalbergo (Bo) in data 17 dicembre 2011 pervenuta in Sezione il 20 dicembre 2011;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 5 del 9 febbraio 2012, con la

quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione
udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore,
referendario Riccardo Patumi;
ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Malalbergo ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 84, comma 3 del d. lgs 267/2000, rubricato "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*".

La citata norma 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*".

Il Sindaco di Malalbergo, in particolare, chiede:

- 1- se agli Assessori esterni, residenti fuori del capoluogo del Comune, spetti il rimborso delle spese di viaggio sostenute per raggiungere la sede municipale in riferimento a tutte le sedute consiliari alle quali abbiano partecipato.

Questa interpretazione, secondo il Sindaco di Malalbergo, sarebbe preferibile anche alla luce del regolamento del Consiglio comunale che, all'art. 33, stabilisce "*Gli Assessori esterni partecipano alle adunanze del Consiglio comunale, senza diritto di voto per effettuare relazioni ed esprimere*

chiarimenti, notizie ed informazioni. Si applicano agli Assessori esterni tutte le norme del presente regolamento applicabili ai Consiglieri comunali, per quanto concerne la disciplina degli interventi...". Inoltre, nella richiesta di parere, viene evidenziato che la presenza degli Assessori esterni al Consiglio comunale consente allo stesso di avvalersi dei chiarimenti dagli stessi forniti su argomenti concernenti la propria delega, anche nel corso di discussioni che non avessero in origine previsto il loro intervento.

Pertanto, si conclude nella richiesta, *"l'Assessore non Consigliere...può anzi deve partecipare ad ognuna delle sedute Consiliari"* e da questo presupposto se ne deduce la possibilità di riconoscimento generalizzato del rimborso delle spese di viaggio in favore di tale soggetto;

- 2- un'interpretazione della *"presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate"*, che giustifica il rimborso delle spese di viaggio sostenute dagli Assessori, in giorni diversi da quelli delle sedute del Consiglio, o della Giunta.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in

quanto trasmesso con lettera a firma del Sindaco, rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art.50 del d.lgs. n.267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, 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.

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al "sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto riconducibile al profilo della contabilità, poiché attiene all'interpretazione di norme che hanno diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Con il primo quesito viene chiesto se possano essere rimborsate agli Assessori esterni le spese di viaggio, riferite a tutte le sedute consiliari alle quali abbiano partecipato.

Questa Sezione ritiene di dover preliminarmente evidenziare come il comma 3 dell'art. 84 precitato, facendo un generico riferimento agli "amministratori", ricomprenda, nel proprio ambito soggettivo di applicazione, anche gli Assessori, sia esterni che interni, rientrando l'una e l'altra categoria, senza dubbio, in quella degli "amministratori" dell'ente locale.

Passando al merito della prima richiesta di parere, avente ad oggetto la possibilità di rimborsare, in favore degli Assessori residenti fuori del capoluogo del Comune, le spese di viaggio sostenute per raggiungere la sede municipale, in occasione di tutte le sedute consiliari alle quali abbiano partecipato, il Collegio ritiene che la lettera della norma *de qua* non lasci adito a dubbi.

Il rimborso, di cui al comma 3 dell'art. 84, è previsto in due diverse ed alternative situazioni: la prima consiste nella "partecipazione ad **ognuna** delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi"; la seconda è data dalla "presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate".

Pertanto, il requisito della "presenza necessaria" è riferito alla sola presenza, presso la sede degli uffici dell'ente locale, in giorni diversi da quelli delle sedute di Giunta o di Consiglio. Conseguentemente, gli Assessori hanno sempre il diritto al rimborso delle spese sostenute per partecipare alle sedute consiliari.

La scelta del legislatore, peraltro, sembra essere stata dettata dalla volontà di rispettare lo status degli amministratori locali, nonché il diritto costituzionale di libertà di accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive (art. 51 Costituzione), la cui

effettività viene assicurata anche dalla previsione del rimborso delle spese sostenute per partecipare alle sedute dell'organo assembleare. A fronte del chiaro dettato di cui all'art. 84, comma 3, peraltro, il diritto al rimborso *de quo* sussiste a prescindere da una concreta disciplina delle presenze in Consiglio stabilita dal regolamento del Consiglio comunale.

Per quanto invece concerne il secondo quesito, riguardante la corretta interpretazione dell'inciso "*presenza necessaria*", che giustifica il rimborso delle spese di viaggio, sostenute dagli assessori in giorni diversi da quelli delle sedute del Consiglio o della Giunta, si richiama l'avviso espresso da questa Sezione, con deliberazione n. 3/2011. Con il parere richiamato, è stato evidenziato come l'espressione "*presenza necessaria*" si contrapponga a quella facoltativa o discrezionale, rimessa all'apprezzamento soggettivo dell'interessato, e sia qualificata dalla preesistenza di un obbligo giuridico che elimina qualsiasi facoltà di una scelta diversa per l'esercizio della funzione.

Ne consegue che non può essere accolta l'interpretazione proposta dal Sindaco di Malalbergo, secondo la quale sarebbero sempre riconducibili alla necessità della presenza tutti gli "*incontri, riunioni o altre attività con i soggetti a vario titolo coinvolti con gli interessi dell'Ente*". Al contrario, deve essere operata una concreta ricognizione, caso per caso, circa la sussistenza del presupposto della "*necessità della presenza*", senza il quale, nei giorni diversi da quelli in cui sono programmate le riunioni di Consiglio o di Giunta, non è legittimo procedere al rimborso delle spese di viaggio sostenute.

In conclusione, con riguardo alle richieste di parere in esame,

ritiene il Collegio che, ai sensi dell'art. 84, comma 3° del t.u.e.l., gli Assessori abbiano il diritto al rimborso delle spese di viaggio relative a tutte le sedute consiliari alle quali prendano parte, non essendo riferito il requisito della "presenza necessaria" alla partecipazione alle sedute del Consiglio o della Giunta comunale. Tale requisito, al contrario, preclude il rimborso delle spese sostenute in giorni diversi da quelli delle sedute del Consiglio o della Giunta, se non in presenza di un preesistente obbligo giuridico, che elimini qualsiasi facoltà di operare, per l'esercizio della funzione, una scelta diversa.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - solo in formato elettronico - al Sindaco del Comune di Malalbergo e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segretaria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 13 febbraio 2012.

IL PRESIDENTE

(Mario Donno)

IL RELATORE

(Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 13 febbraio 2012.

Il Direttore di segreteria

(*Rossella Broccoli*)

