



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 30 novembre 2010

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 18265 del 10 novembre 2010 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Ghedi (BS);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Ghedi (BS);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Ghedi (BS), ha formulato alla Sezione una richiesta di parere sul corretto comportamento che deve assumere l'Amministrazione in merito ai rimborsi da concedere ai propri dipendenti nel caso di utilizzo autorizzato del mezzo proprio.

La richiesta è motivata da una diversa interpretazione dell'art. 6, comma 12, D.L. n. 78/2010 contenuta nella Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 36 del 22 ottobre 2010, rispetto alle conclusioni adottate da questa Sezione nel parere n. 949/2010, emesso su identica questione.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di

cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive

si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'astratta interpretazione di norme di leggi finanziarie, tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, fissati per l'osservanza del patto di stabilità interno ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica (a questo fine è posta la riduzione dei costi degli apparati pubblici che rubrica l'art. 6 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella legge n. 122 del 2010).

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Il quesito formulato dal Comune di Ghedi (BS), in merito alla possibilità di concedere rimborsi ai propri dipendenti nel caso di utilizzo autorizzato

del mezzo proprio, richiama l'interpretazione dell'art. 6, comma 12, D.L. n. 78/2010, convertito in Legge n. 122 del 2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", contenuta nella Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 36 del 22 ottobre 2010 ed il precedente parere di questa Sezione n. 949/2010 del 12 ottobre 2010.

Nella richiamata Circolare, la Ragioneria Generale dello Stato "ritiene di poter convenire sull'esclusione dalla disposizione in esame del personale adibito a funzioni ispettive, di cui al quarto periodo del comma 12, nonché, avuto riguardo alla natura dell'attività svolta, dei soggetti impegnati nello svolgimento di funzioni istituzionali relative a compiti di verifica e controllo.

Resta, comunque, ferma la necessità che anche il personale adibito a compiti ispettivi e di verifica e controllo si attenga ai principi di contenimento della spesa contenuti nella disposizione in esame, facendo ricorso al mezzo proprio solo nei casi in cui detta scelta sia imposta dalle situazioni di disagio sopra evidenziate e, in ogni caso, qualora risulti economicamente più vantaggioso.

A tal proposito, i dirigenti competenti a rilasciare le autorizzazioni in questione dovranno pur sempre verificare, in concreto, la sussistenza degli effettivi presupposti che legittimano il ricorso all'utilizzo del mezzo proprio.

Va precisato che conserva efficacia l'art. 9 della legge 26 luglio 1978, n. 417, che prevede la facoltà dell'amministrazione di concedere l'autorizzazione all'utilizzo del mezzo proprio a favore del dipendente che debba recarsi per servizio oltre i limiti della circoscrizione provinciale.

Tale disposizione continua ad operare non solo per il personale non contrattualizzato - per il quale, peraltro, resta fermo il quadro normativo preesistente al decreto legge n. 78/10 - ma, altresì, nei confronti del personale contrattualizzato, anche se impegnato nello svolgimento di compiti diversi da quelli ispettivi, di verifica e controllo. In tale ipotesi l'autorizzazione è finalizzata esclusivamente alla copertura assicurativa dovuta dall'Amministrazione in base alle vigenti disposizioni in materia e resta, comunque, esclusa ogni possibilità di rimborso delle spese per l'utilizzo del mezzo proprio".

Sulla questione in discorso, questa Sezione si era in precedenza espressa con parere n. 949/2010 del 12 ottobre 2010, fondato sul presupposto che il rimborso spese al dipendente, quale che sia la forma adottata, costituisce un costo del servizio da prendere in esame a fronte

del costo di altre modalità di resa del servizio, per accertare economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

Nel richiamato parere, questa Sezione - raccomandando un'attenta valutazione della fattispecie secondo i criteri di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e nella piena esplicazione dell'autonomia decisionale dell'ente locale - ha ritenuto che la norma di cui all'art. 6 comma 12 del d.l. n.78, convertito nella legge n.122/2010, letta in senso costituzionalmente orientato, non può intervenire nell'organizzazione dei servizi degli enti locali. Pertanto, in vigore dell'art. 9 della legge 26 luglio 1978, n.417, e in presenza delle due condizioni previste dalla medesima norma, vale a dire le particolari esigenze di servizio e la convenienza economica, la conclusione cui è pervenuta questa Sezione è stata che l'uso del mezzo proprio può essere autorizzato, con la rifusione delle spese effettivamente sostenute, tenuto conto della peculiarità del servizio espletato e delle funzioni dell'ente locale, garantite dall'ordinamento.

Successivamente al predetto parere, la Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, con deliberazione n. 170/2010/PAR del 17 novembre 2010 si è pronunciata su analogo quesito, fornendo un'interpretazione della norma diversa dalla soluzione adottata da questa Sezione.

In particolare, la Sezione Toscana, dopo aver richiamato il disposto normativo di cui all'art. 6, comma 12 della L.122/10, l'abrogato art. 15 della L.836/1973 e la disposizione dell'art. 9 della L. 417/78, *considerata tutt'ora in vigore*, ha osservato che il predetto comma 12 dell'art.6 *"si applica anche agli enti locali, in virtù dell'espresso richiamo a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. D'altra parte, la norma stessa contempla specifiche e dettagliate ipotesi escluse dal rispetto dei limiti di spesa"*. In secondo luogo, ha osservato la Sezione Toscana, *"la norma di cui all'art. 6 citato abroga le disposizioni "analoghe" a quelle previste dalla legge citata contenute nella contrattazione collettiva. Dato il tenore delle disposizioni legislative abrogate si deve ritenere che tra quelle pattizie di contenuto analogo rientri certamente l'art. 41 del CCNL, che disciplina la quantificazione dell'indennità chilometrica da corrispondere al dipendente, ma non la norma di cui all'art. 43 CCNL, riguardante l'obbligo per l'ente locale di stipulare una polizza assicurativa a vantaggio dei dipendenti autorizzati all'utilizzo del mezzo proprio."*

La ratio della norma di cui all'art. 6, infatti, anche in virtù della non abrogazione dell'art. 9 della L.417/78, non è quella di intervenire sull'istituto dell'autorizzazione ad utilizzare il mezzo proprio, abrogandolo, ma al contrario è improntata esclusivamente alla riduzione della spesa che ne consegue. Difatti l'art. 6 della legge 122/10 rubricato "Riduzione dei costi degli apparati amministrativi" si inserisce in quelle disposizioni indirizzate alla riduzione della spesa pubblica e persegue, pertanto, il solo scopo di abrogare le norme statali e contrattuali che disciplinano l'esborso economico a carico dell'ente pubblico".

La conclusione della Sezione Toscana è stata, pertanto, che "l'ente locale potrà autorizzare l'uso del mezzo proprio, ove ciò trovi convenienza per l'ente stesso rispetto ad altre soluzioni (ad esempio, rispetto al trascorrere la notte fuori a carico dell'ente o ad utilizzare un'auto di servizio nelle disponibilità dell'ente stesso), ma non potrà procedere al rimborso della spesa per la benzina che resterà, pertanto, a carico del dipendente".

Avendo rilevato che sull'argomento vi è difforme indirizzo interpretativo tra Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e ritenuto che il quesito in esame possa rivestire carattere di questione di massima di particolare rilevanza, la Sezione Toscana ha proposto al Presidente della Corte dei conti di deferire alle Sezioni Riunite la suddetta questione ai sensi dell'art. 17 comma 31, del D.lgs. 78/09 convertito in L. 102/2009.

Questa Sezione prende atto della richiamata proposta di deferimento della questione di massima, richiamando le motivazioni espresse e le conclusioni assunte con il proprio parere n. 949/2010 del 12 ottobre 2010.

P.Q.M.

La Sezione sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Ghedi (BS) e dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'ufficio di Presidenza della Corte dei conti.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 1 dicembre 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)