

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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 01 ottobre 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;

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. 92475 del 14 settembre 2010 con la quale il Presidente della Provincia di Bergamo ha chiesto un parere in materia di utilizzo del mezzo proprio di trasporto alla luce delle novità introdotte dalla legge 122 del 2010.

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Bergamo;
Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO CHE

Il Presidente della Provincia di Bergamo, con nota n. 92475 del 14 settembre 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla corretta portata interpretativa da attribuirsi alla riforma recentemente varata dal legislatore con il d.l. n. 78 del 2010, poi convertito nella legge n. 122/2010, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", limitatamente alla norma di cui all'art. 6, comma 12.

In particolare, l'organo richiedente chiede lumi al Collegio in ordine all'ambito di applicazione della riferita norma al fine di meglio conoscere se ricorra il divieto di autorizzazione all'utilizzo del mezzo proprio di trasporto da parte del proprio personale dipendente (16 unità), assegnato al Servizio provinciale integrato disabili sensoriali, per l'espletamento di prestazioni assistenziali ai disabili presso 3/4 sedi scolastiche (per un totale complessivo di 46 sedi) situate in 30 comuni della Provincia, in attuazione dell'Accordo di programma provinciale ex lege n. 104 del 1992.

La richiesta di parere è stata ulteriormente dettagliata con la precisazione sia del maggiore dispendio dell'eventuale assegnazione di auto di servizio al personale della Provincia rispetto all'attuale riconoscimento del rimborso chilometrico, pari ad 1/5 del costo del carburante, sia dell'incompatibilità del ricorso ai mezzi pubblici con l'organizzazione del lavoro, tra l'altro gravemente pregiudizievole per i soggetti disabili.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato Presidente della Provincia di Bergamo la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta

proveniente dall'ente locale 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 si veda la deliberazione 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 della Provincia, il Presidente 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, dallo Statuto della Regione Lombardia e, recentemente, dalla legge regionale n.22 del 23 ottobre 2009, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito, deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità

di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo all'esame dell'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, si osserva come 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 dalla Provincia di Bergamo sottende uno dei molteplici profili problematici, di natura interpretativa, insorti a seguito della sopravvenuta novella legislativa di cui alla legge n. 122 del 2010, rubricata "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

In termini esplicativi, la questione giuridica sottoposta all'esame della Corte si incentra sull'esatta individuazione dell'ambito di applicazione del combinato disposto degli artt. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, 15 della legge n. 836 del 1973 e 8 della legge n. 417 del 1977, quindi sulla verifica dell'eventuale ammissibilità, ed in caso affermativo a quali condizioni, di residuali ipotesi di autorizzazione all'uso del mezzo proprio di trasporto da parte del personale alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, nello specifico delle autonomie territoriali locali.

Dall'esame del dato testuale della prima norma citata, l'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78 del 2010, emerge, a decorrere dal 31 maggio 2010, la disapplicazione al personale contrattualizzato della pubblica amministrazione di cui al decreto legislativo n. 165/2001, degli altri due riferimenti normativi, parimenti suindicati, ossia a dire:

- l'articolo 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, il quale stabilisce un'indennità chilometrica per il personale che, svolgendo funzioni ispettive, ha frequente necessità di recarsi in località comprese nell'ambito della circoscrizione territoriale dell'ufficio di appartenenza e comunque non oltre i limiti di quella provinciale, utilizzando il proprio mezzo di trasporto;

- l'art. 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417, che disciplina l'entità dell'indennità chilometrica di cui al primo comma del suddetto art. 15 della legge 836/1973 (un quinto del prezzo di un litro di benzina super vigente nel tempo, nonché rimborso dell'eventuale spesa sostenuta per pedaggio autostradale).

Le disposizioni contenute nei contratti collettivi analoghe alle disposizioni di legge suddette cessano di avere effetto.

Ad una più attenta analisi letterale dell'art. 15 della legge n. 836 del 18 dicembre 1973, rubricata "Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali", si osserva come la formulazione dello stesso, nel suo complesso, non risulti di agevole lettura.

E' da notare, infatti, un differente ambito di applicazione tra il 1 ed il 3 comma della norma che ci occupa, nonostante il medesimo tenore dispositivo a livello contenutistico, legittimante, previa autorizzazione, l'uso del proprio mezzo di trasporto: il primo comma è riferito al personale assegnato allo svolgimento delle funzioni ispettive, qualora l'uso del mezzo proprio risulti più conveniente dei normali servizi di linea; il terzo comma è rivolto più genericamente al personale che debba recarsi per servizio in località comprese nei limiti delle circoscrizioni di cui al primo comma, qualora l'orario dei servizi pubblici di linea sia inconciliabile con lo svolgimento della missione o nei casi in cui tali servizi manchino del tutto.

Alla luce di tali osservazioni al Collegio è dato ritenere come la disposizione della manovra correttiva dell'anno in corso abbia una portata applicativa non limitata ai soli dipendenti che svolgono funzioni ispettive.

Tale lettura ermeneutica della norma di cui al prefato comma 12 è in linea con quanto evidenzia la stessa Relazione al disegno di legge "Conversione in legge del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78", a tenore della quale l'indicato disposto di legge è rivolto a sopprimere l'utilizzo del mezzo proprio di trasporto per il personale contrattualizzato che, nei casi debitamente autorizzati, dimostrava la necessità di dover ricorrere al mezzo proprio, attesa l'impossibilità di utilizzo dei mezzi pubblici.

L'interpretazione estensiva ora riportata, tuttavia, si giustifica unicamente in ragione della ratio sottesa alla disposizione normativa di riferimento, cioè a dire la riduzione della spesa della pubblica amministrazione sullo stesso trend delle riforme vincolistiche in materia finanziaria susseguitesesi negli scorsi anni.

In altri termini, è stata privilegiata l'opzione della suesposta portata omnicomprensiva della norma che ci occupa, in quanto lo scopo ultimo del legislatore si sostanzia nel taglio della spesa pubblica che, nel caso di specie, si traduce nella soppressione della misura dell'indennità chilometrica, ragguagliata ad un quinto del prezzo di un litro di benzina vigente nel tempo, che rimborsava le spese per l'utilizzo del mezzo proprio.

Non a caso l'altra norma disapplicata dalla novella di che trattasi è proprio l'art. 8 della legge n. 417 del 26 luglio 1978, rubricata "Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali", che fissa la misura dell'indennità chilometrica di cui al primo comma dell'art. 15 della legge n. 836/1973. Sarebbe altrimenti

incoerente la vigenza di un dato normativo, quale l'art. 8 in parola, che rechi i criteri di quantificazione di una voce di spesa, l'indennità in parola, di converso non più riconosciuta dall'intervenuta riforma per effetto della disapplicazione dell'art. 15, citato.

Tuttavia, le problematiche interpretative insorte con riferimento alla formulazione dell'ultimo periodo del comma 12 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, poi convertito nella legge n. 122 dello stesso anno, non si esauriscono nei suindicati termini.

Il comma in esame, infatti, afferma che cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi dei lavoratori pubblici.

Di qui il dubbio, prospettato anche dalla provincia che fa formulato la presente richiesta di parere a mezzo del suo organo apicale rappresentativo, sul se il legislatore abbia inteso disapplicare anche l'art. 41 del ccnl 14 settembre 2000 dei dipendenti delle regioni e degli enti locali, il cui 4 comma, rispettivamente, consente eccezionalmente, da un lato, l'autorizzazione all'utilizzo del proprio mezzo di trasporto, qualora più conveniente dei normali servizi di linea e riconosce conseguentemente, dall'altro, la relativa indennità.

La Sezione ritiene d'uopo occuparsi della portata semantica del termine utilizzato "analoghe disposizioni" ai fini di una soluzione, positiva o meno, in ordine alla riconducibilità alle stesse della norma negoziale sopra menzionata.

In proposito, il Collegio coglie nell'espressione letterale usata dal legislatore una relazione di somiglianza fra le situazioni rappresentate dalle rispettive norme (l'art. 15 e l'art. 41 surriferiti) per talune caratteristiche comuni che le contraddistinguono.

Nell'intento di chiarire meglio tale assunto, viene osservato come l'art. 15, di fonte legislativa, e l'art. 41, di fonte pattizia, presentino una medesima portata contenutistica, riferendosi ambedue le disposizioni all'ammissibilità, previa autorizzazione, dell'utilizzo del proprio mezzo di trasporto se più conveniente dei normali servizi di linea.

Ciò premesso, non sarebbe stato coerente prevedere un differente regime giuridico a fronte della ricorrenza di situazioni con caratteristiche analoghe.

Sembra, conseguentemente, maggiormente rispondente alla voluntas legis un'interpretazione estensiva del prefato comma 12 nel senso di ricondurre nel suo ambito di applicazione anche la norma di cui all'art. 41 del CCNL del 2000, in quanto disposizione analoga al primo.

Peraltro, non possono sottacersi, a tal punto, le precisazioni sopra illustrate in riferimento sia alla portata estensiva della disapplicazione dell'art. 15 della legge n. 836 del 1973, operata con il predetto comma 12 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, sia allo spirito di tale riforma che giustifica la previsione di tale istituto.

Trasponendo, pertanto, le precedenti osservazioni all'esame contenutistico della norma negoziale si evince, in primis, che questa abbia, al pari dell'art. 15, citato, una portata applicativa non circostanziata al solo personale con incarichi ispettivi; in secondo luogo, che la ratio legis della sua disapplicazione si sostanzia, in ultima istanza, parimenti nell'abolizione della relativa indennità di trasferta, cioè a dire dell'effetto finanziario che l'applicazione della

norma de qua produce.

A corroborare tale impostazione si aggiunga un'ulteriore considerazione che, riferita al personale contrattualizzato della pubblica amministrazione si estende, per l'effetto, anche ai dipendenti delle autonomie locali.

In proposito, si richiama l'attenzione sul fatto che l'area di disapplicazione delle norme, recata dall'ultimo capoverso del comma 12, più volte menzionato, non si estende, altresì, all'art. 9, della legge di adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento del 1978 n. 417, che così recita: " quando particolari esigenze di servizio lo impongano e qualora risulti economicamente più conveniente, l'uso del proprio mezzo di trasporto può essere autorizzato, con provvedimento motivato, anche oltre i limiti della circoscrizione provinciale".

Lungi dall'ipotizzare una svista del legislatore, si intende al contrario addivenire ad una conclusione diametralmente opposta. In termini esplicativi, a parere di questa Sezione, la disposizione da ultimo richiamata continua ad esplicitare i suoi effetti in quanto attiene alle modalità di organizzazione di servizi pubblici e non riguarda la razionalizzazione della spesa del personale, inquadrabile nel più ampio genus di riduzione della spesa pubblica dell'amministrazione.

Infatti, il quadro normativo innanzi delineato attiene ai casi di autorizzazione all'uso del mezzo proprio da parte del dipendente, funzionale ad un più agevole spostamento sul territorio del soggetto interessato.

A diversa logica rispondono le ipotesi nelle quali l'uso del mezzo proprio da parte del dipendente è funzionale all'organizzazione del servizio e risponde perciò a finalità proprie dell'amministrazione di assicurare particolari esigenze di servizio non conseguibili o più difficilmente conseguibili con diverse modalità organizzative.

In queste ipotesi la spesa conseguente all'uso del mezzo proprio non attiene alla natura della razionalizzazione e riduzione della spesa del personale, ma più propriamente alla natura delle pubbliche amministrazioni, la cui attività deve rispondere ai ben noti criteri di buon andamento, costituzionalmente sanciti.

In quest'ottica, 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.

In via conclusiva, pertanto, pur raccomandandosi un'attenta valutazione della fattispecie secondo i criteri di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. da parte dell'amministrazione provinciale nella piena esplicazione della propria autonomia decisionale, improntata a criteri di indubbia discrezionalità, questa Sezione ritiene che la norma di cui all'art. 6 comma 12 del d.l. n.78 , convertito nella legge 122 del 2010, letta in senso costituzionalmente orientato, non può intervenire nell'organizzazione dei servizi degli enti locali.

Pertanto, in vigenza 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, 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.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria

Il 12 ottobre 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)