



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

-	Cons. Gianfranco BUSSETTI	Presidente F.F
-	Cons. Paolo PELUFFO	Componente
-	Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
-	Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
-	1°Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
-	1°Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

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 il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione Regionale, 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 citata legge n. 131 del 2003.

VISTO l'art. 17, comma 31 del D.L. 78/09, convertito in L. 102/09, in materia di questioni di massima;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8/CONTR/2010 del 26 marzo 2010, al punto 2, in relazione alle procedure di rimessione delle questioni di massima;

VISTA la richiesta di parere del 4 ottobre 2010 trasmessa dal Consiglio delle Autonomie Locali, per conto del sindaco del comune di Monteriggioni, prot. n. 12664/1.13.9, acquisita a prot. n.6297 del 6 ottobre 2010;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Primo Referendario Alessandra Sanguigni;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 4 ottobre 2010 prot. n. 12664/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Monteriggioni, con cui si chiede se l'art.6 comma 12 del D.L. 31-5-2010 n. 78 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n.122, sia riferito anche al trattamento previsto dall'art. 45 comma 2 del CCNL 16 maggio 2001 per i Segretari Comunali e Provinciali titolari di segreteria convenzionata, relativamente al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili per l'accesso alle diverse sedi.

Il comma 12 del citato art. 6 prevede che "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli *articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417* e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi."

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo. Nella valutazione dei requisiti di ammissibilità, inoltre, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare, con le autonomie locali, ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di

generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ha natura necessariamente propedeutica all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e può riguardare solo questioni di carattere generale giuridico-contabile.

Al riguardo, si ritiene che la materia, sulla quale verte la richiesta di parere, sia riconducibile al profilo della contabilità, in una visione dinamica dell'accezione, come delineato anche da questa Corte nelle Sezioni riunite in sede di controllo, con la delibera resa nella Camera di consiglio del 21 ottobre 2010, poiché attiene all'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica, in particolare all'ambito delle misure per il contenimento della spesa (le norma richiamata impone la riduzione dei costi degli apparati amministrativi, come rubrica l'art. 6 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge n. 122 del 2010), e quindi all'osservanza dei vincoli introdotti dalla legge, che hanno riflessi sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

E', pertanto, da ritenersi ammissibile la richiesta di quesito anche sotto questo profilo.

La questione giuridica, sottoposta all'esame di questa Sezione di controllo, si basa sull'individuazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 12, ultimo capoverso, del D.L. 31-5-2010 n. 78 citato, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n.122, in combinato disposto agli artt.15 della legge n. 836 del 1973 ed 8 della legge n. 417 del 1977, e contestualmente sull'interpretazione di quale siano le "eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi", che a decorrere alla data di entrata in vigore del decreto legge "cessano di avere effetto".

Dall'esame del dato testuale dell'art. 6, comma 12, si evince che, dal 31 maggio 2010, data di entrata in vigore del D.L. 78/2010, sono disapplicate, nei confronti del personale contrattualizzato di cui al decreto legislativo n. 165/2001, alcune norme riguardanti il trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali, relative all'uso del mezzo proprio di trasporto, ovvero : 1) 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; 2) 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).

Inoltre, è espressamente previsto che le disposizioni contenute nei contratti collettivi, analoghe alle disposizioni di legge suddette, cessino di avere effetto.

Per ciò che riguarda la fattispecie all'esame, occorre premettere che l'articolo 6 contempla ulteriori misure di razionalizzazione e contenimento ed il comma 12 dell'art 6 del D.L. 78 più volte ricordato, ha disposto che "A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche, non possono effettuare spese per missioni, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente."

La richiesta di parere, in realtà, fa riferimento all'applicabilità o meno della fonte contrattuale di comparto, dopo l'entrata in vigore della citata disposizione di contenimento della spesa per missioni: in particolare viene indicato l'art. 45 comma 2 del CCNL Segretari Comunali e Provinciali, sottoscritto il 16.5.2001. La predetta disposizione prevede che "Al segretario titolare di segreterie convenzionate, per l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili".

Dal tenore letterale della norma si evince che il rimborso in parola attiene alle spese riconoscibili e rimborsabili in base alle fonti che le disciplinano e che il rimborso stesso soggiace in via generale ai limiti di spesa, che il legislatore nazionale ha posto anche agli enti locali, in funzione di coordinamento di finanza pubblica, restrizioni che riguardano appunto il contenimento della spesa, ai fini della stabilizzazione finanziaria. Perciò, il limite alla spesa per missioni, indicato dal legislatore, deve essere rispettato dai comuni, anche nell'utilizzo del segretario titolare di segreterie convenzionate e nel riparto fra gli stessi della relativa spesa, secondo le modalità stabilite nella convenzione.

Tutto ciò premesso, in primo luogo, si osserva che il comma 12 dell'art.6 si applica anche agli enti locali, in virtù dell'esplicito 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. Inoltre, il legislatore configura, quale illecito disciplinare e fonte di responsabilità erariale, gli atti e i contratti posti in essere in violazione di detti limiti di spesa. L'ultimo capoverso, nel disporre che non si applicano più le norme ivi indicate in ordine all'utilizzo del mezzo proprio di trasporto, fa infine riferimento ad "analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi", sancendo anche per queste ultime la perdita di efficacia.

La norma contrattuale richiamata nella richiesta (art.45 comma 2 CCNL) che ci occupa, non ha il medesimo tenore dispositivo a livello contenutistico, delle disposizioni di legge richiamate invece dal comma 12 dell'art.6 e dallo stesso disapplicate (l'articolo 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, e l'art. 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417), relative all'uso del mezzo proprio, previa autorizzazione, per i dipendenti statali con il rimborso di una indennità chilometrica.

Nella fonte contrattuale, l'unica norma che disciplini espressamente l'uso del mezzo proprio, per ragioni di servizio, è l'art 47 comma 4, che legittima il Segretario inviato in trasferta all'utilizzo del proprio mezzo di trasporto, definendone l'indennità spettante e la tipologia delle spese rimborsabili. Esso prevede che il segretario comandato a prestare la propria attività lavorativa in località diversa dalla dimora abituale e distante più di 10 KM dalla ordinaria sede di servizio, " può essere autorizzato ad utilizzare il proprio mezzo di trasporto. In tal caso si applica l'art. 49, commi 3 e ss., del presente CCNL e al segretario spetta l'indennità di cui al comma 2, lettera a), eventualmente ridotta ai sensi del comma 6, il rimborso delle spese autostradali, di parcheggio e dell'eventuale custodia del mezzo ed una indennità chilometrica pari ad un quinto del costo di un litro di benzina verde per ogni Km."

Atteso che il disposto di legge appare finalizzato, nella generale *ratio* di riduzione della spesa pubblica, 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, la Sezione ravvisa, in termini ermeneutici, i requisiti di analogia fra le norme di legge disapplicate in questione e l'art.47 comma 4, riferendosi ambedue le disposizioni all'ammissibilità, previa autorizzazione, dell'utilizzo del proprio mezzo di trasporto.

Ciò premesso, non sarebbe coerente consentire la permanenza di un differente regime giuridico in caso di situazioni con caratteristiche analoghe, proprio alla luce della *ratio* sottesa all'imposizione dei nuovi vincoli alla spesa. Di qui la previsione della cessazione degli effetti delle "analoghe" disposizioni di fonte negoziale. Ravvisando elementi di analogia del citato comma 4 dell'art. 47 CCNL Segretari Comunali e Provinciali, la Sezione ritiene che debba considerarsi cessato l'effetto dispositivo del comma citato, a decorrere alla data di entrata in vigore del decreto legge, cioè dal 31 maggio 2010.

Per completezza di analisi occorre rilevare che il legislatore non ha ritenuto disapplicato l'art. 9 della legge 26 luglio 1978, n.417, e di conseguenza le analoghe disposizioni dei contratti collettivi. L'art.9 in parola, per i dipendenti statali, prevede che , "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".

Si ritiene che, se da un lato non sia più consentito autorizzare l'uso del mezzo proprio, e consentire il conseguente rimborso delle spese, perché la norma contrattuale, analoga alle disposizioni di legge disapplicate per i dipendenti statali, non produce più effetto, sussistano tuttavia residuali ipotesi di autorizzazione all'uso del mezzo proprio di trasporto. In altre parole, si può ritenere consentito disporre in tal senso, solo qualora sussistano elementi che attestino, nel confronto con l'uso degli ordinari mezzi di trasporto, la convenienza economica dell'autorizzazione all'uso del mezzo proprio di trasporto, sulla base dei principi di buon andamento e di sana gestione, con i requisiti di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. A mero titolo esemplificativo si ravvisa tale circostanza, qualora l'uso del mezzo proprio consenta un risparmio nel senso di evitare ulteriori spese di vitto ed alloggio.

Nella valutazione di convenienza economica, occorre anche tenere in considerazione l'ulteriore spesa prevista dal CCNL in esame, prevista dall'art.49 comma 3, che dispone che gli enti stipulano apposita polizza assicurativa in favore dei segretari comunali e provinciali autorizzati a servirsi, in occasione di trasferte o per adempimenti di servizio fuori dall'ufficio, del proprio mezzo di trasporto, limitatamente al tempo strettamente necessario per l'esecuzione delle prestazioni di servizio. L'autorizzazione, concessa in sussistenza dei predetti requisiti, attiva la copertura assicurativa dovuta dall'Amministrazione, ma non appare consentire alcuna tipologia di rimborso delle spese connesse all'uso del mezzo proprio di trasporto: ciò, proprio in quanto le disposizioni di legge, che prevedevano il rimborso e la sua quantificazione parametrica, sono disapplicate dal legislatore del 2010, che contestualmente ha privato di effetti ogni analoga disposizione contrattuale¹.

In sintesi, quindi, la Sezione ritiene che l'art.45 comma 2 del CCNL Segretari Comunali e Provinciali richiamato dal Comune, sia tuttora applicabile, nei limiti generali alla spesa per missioni, posti dal legislatore nazionale, ai fini di coordinamento di finanza pubblica, e di contenimento della spesa.

Di converso, in materia di autorizzazioni all'uso del mezzo proprio di trasporto da parte del dipendente contrattualizzato, nella specie da parte del Segretario Comunale in convenzione, la Sezione ravvisa nell'art.47 , comma 4 del CCNL, un contenuto normativo analogo a quanto indicato dalle norme di legge che sono disapplicate a decorrere del 31 maggio 2010, e ritiene perciò tale previsione negoziale priva di effetto dalla medesima data.

Infine, la Sezione considera ammissibile un'ipotesi residuale di autorizzazione all'uso del proprio mezzo di trasporto per ragioni di servizio, sia in considerazione del fatto che la previsione di legge in tal senso -art.9 Legge 26 luglio 1978, n. 417 - non risulta disapplicata, sia alla luce dei principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa nell'ottica del buon andamento e della sana gestione, qualora ne sia dimostrata la convenienza economica. Ritiene tuttavia che la medesima autorizzazione non possa comportare il rimborso delle spese connesse, perché, nell'attuale contesto sistematico delle misure dirette ad assicurare il contenimento strutturale della spesa, non è consentita tale rifusione delle spese.

TANTO PREMESSO

Si rinviene sull'argomento diverso avviso di altra Sezione regionale di controllo (parere Lombardia n. 949 del 12/10/10) la quale, pur concordando sulla vigenza dell'art. 9 della L.417/78, giunge a conclusione diversa in merito alla refusione delle spese sostenute dal dipendente dell'ente chiarendo che "in vigenza dell'art. 9 della legge 26 luglio 1978, n.417, e in

¹ Al riguardo il Ministero dell'economia e finanze con Circolare 22 ottobre 2010, n. 36 ha di recente espresso il proprio indirizzo nei termini suddetti. Di contrario avviso è la Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Deliberazione n. 949 del 12 ottobre 2010 .

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".

Ritiene, pertanto, il Collegio che il quesito in esame possa rivestire carattere di questione di massima di particolare rilevanza alla luce della diversa interpretazione di un'altra Sezione del medesimo istituto e pertanto

DELIBERA

di proporre al Signor Presidente della Corte dei Conti di voler deferire alle Sezioni Riunite una questione di massima di particolare rilevanza, alla luce dell'art. 17, comma 31, del D.L. 78/09, convertito in L. 102/09.

DISPONE

che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'ufficio di Presidenza della Corte dei Conti.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 17 novembre 2010.

Il Presidente f.f.
f.to Gianfranco BUSSETTI

Il Relatore
f.to 1° Ref. Alessandra SANGUIGNI

Depositata in Segreteria il 17 novembre 2010

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico Borrello