



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

**nell'adunanza del 27 settembre 2011**

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 pervenuta il 25 luglio 2011 con la quale il Sindaco del Comune Barzago (LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del

Comune di Barzago;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Barzago ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<se un piccolo Comune di circa 2.500 abitanti, che ha in dotazione due autovetture di cui una in esclusivo uso della Polizia Locale e l'altra adibita ai servizi sociali, e che per il collegamento con il capoluogo di Provincia (distante 20 Km circa) dispone solo del servizio pubblico di bus ad orari poco confacenti, possa prevedere, nell'ambito della regolamentazione locale richiamata nei pareri delle sezioni riunite, il rimborso, oltre alle spese di viaggio pari al costo del bus, anche le spese di parcheggio e ciò pure con riferimento alle autovetture della Polizia Locale e dei Servizi sociali quando vi è la necessità di utilizzare parcheggi a pagamento. Ovviamente l'alternativa a questa possibilità sarebbe quella di collocare l'auto in parcheggi gratuiti spesso inesistenti o molto lontani dalle sedi previste con un evidente aggravio smisurato di costi, anche in termini di efficienza dell'azione amministrativa, dovuti ai tempi di vacanza del personale>>.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Barzago 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge;

nonché esclude, altresì, 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 rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

Venendo al merito della richiesta, occorre ricostruire l'elaborazione ermeneutica delle Sezioni Riunite sulla norma finanziaria in questione.

L'art. art. 6, comma 12, D.L. n. 78/2010, conv. l. n. 122/2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica": <<a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche 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, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. 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 (...). 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>>.

Alla stregua dell'ultimo periodo, dunque, anche agli enti locali non sarebbero più applicabili né l'art. 15 l. n. 836/1973 (recante disposizioni sul trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali), né l'art. 8 l. n. 417/1978 (recante disposizioni di adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali).

La prima norma richiamata legittima, previa autorizzazione, l'uso del proprio mezzo di trasporto. In maggior dettaglio, il 1° comma è riferito al personale assegnato allo svolgimento delle funzioni ispettive (in località comprese nell'ambito della circoscrizione territoriale dell'ufficio di appartenenza e comunque non oltre i limiti di quella provinciale), qualora l'uso del mezzo proprio risulti più conveniente dei normali servizi di linea. Il 3° 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.

L'art. 8 l. n. 417/1978, invece, disciplina l'entità dell'indennità chilometrica (un quinto del prezzo di un litro di benzina super vigente nel tempo, nonché rimborso dell'eventuale spesa sostenuta per pedaggio autostradale).

Nessuna delle richiamate norme, pertanto, prevede il rimborso del parcheggio in caso di utilizzo del mezzo proprio.

Si aggiunga che le Sezioni Riunite di questa Corte (C. Conti, sez. riun. 8/CONTR/11 del 7 febbraio 2011) hanno affermato che la sopravvivenza dell'art. 9 della l. n. 417/1978 ammetterebbe l'autorizzazione all'uso del mezzo proprio da parte del dipendente, ai soli fini della copertura assicurativa e senza alcun diritto al rimborso delle spese per carburante e per pedaggi autostradali. Diversamente, infatti, si svuoterebbe di significato la portata dell'innovazione introdotta dall'art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, considerato che anche nel sistema pregresso, l'uso del mezzo proprio da parte del dipendente pubblico presupponeva un'accurata valutazione dei benefici per l'ente <<(in merito, ad esempio al risparmio delle spese di pernottamento ove la località non potesse essere raggiunta nell'arco della giornata ovvero al costo del trasporto di documenti e materiali). Ritenere che l'autorizzazione all'uso del mezzo proprio legittimi comunque il dipendente a conseguire il rimborso delle spese sostenute per l'acquisto del carburante ovvero per il pagamento dei pedaggi autostradali equivarrebbe a neutralizzare l'intento di riduzione della spesa sotteso all'art. 6, comma 12 della legge n. 122 del 2010>>.

D'altra parte, anche la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 22 ottobre 2010 n. 36, ritiene che <<le disposizioni in esame non si applicano al personale adibito a funzioni ispettive...nonché, avuto riguardo alla natura dell'attività svolta, dei soggetti impegnati nello svolgimento di funzioni istituzionali relative a compiti di verifica e controlli", viceversa per il personale impegnato in funzioni diverse "l'autorizzazione è finalizzata esclusivamente alla copertura assicurativa dovuta dall'amministrazione in base alle vigenti

disposizioni in materia, esclusa ogni possibilità di rimborso delle spese per l'utilizzo del mezzo proprio". Il legislatore ha pertanto ritenuto prevalente l'esigenza del contenimento della spesa per le missioni del personale.

Il dipendente che intenda avvalersi del mezzo proprio, al fine di rendere più agevole il proprio spostamento, potrà comunque conseguire l'autorizzazione da parte dell'amministrazione, con il limitato effetto di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni.

Le disposizioni interne delle singole amministrazioni potranno prevedere, in caso di autorizzazione all'uso del mezzo proprio, un indennizzo corrispondente alla somma che il dipendente avrebbe speso ove fosse ricorso ai trasporti pubblici, ove ciò determini un più efficace espletamento dell'attività, garantendo, ad esempio, un più rapido rientro in servizio, risparmi nel pernottamento, l'espletamento di un numero maggiore di interventi>>.

In conclusione, il dipendente può ancora essere autorizzato all'utilizzo del mezzo proprio, con il limitato fine di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni, mentre non gli può più essere riconosciuto il rimborso delle spese sostenute (nella misura antecedentemente stabilita dal disapplicato art. 8 l. n. 417/1988), anche nell'ipotesi in cui tale mezzo costituisca lo strumento più idoneo a garantire il più efficace ed economico perseguimento dell'interesse pubblico.

Ai pochi mesi di distanza dalla pronuncia sin qui riportata, le Sezioni Riunite sono nuovamente intervenute nella materia per chiarire l'ambito della potestà regolamentare degli enti locali in materia dell'uso del mezzo proprio da parte dei dipendenti.

In particolare, le Sezioni Riunite hanno affermato che l'Amministrazione non può <<reintrodurre, attraverso una regolamentazione interna, il rimborso delle spese sostenute dal dipendente sulla base delle indicazioni fornite dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1988. Tale modo di operare, infatti, costituirebbe una chiara elusione del dettato e della *ratio* del disposto del richiamato art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010>> (C. Conti, sez. riun. 21/CONTR/11 del 5 aprile 2011).

Tuttavia, per evitare che soluzioni applicative che <<pur formalmente rispettose delle norme si pongano in contrasto con la *ratio* stessa della disposizione in esame (ridurre i costi degli apparati amministrativi), in quanto idonee a pregiudicare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa o a comportare un incremento dei costi (ricorso ad autovetture di servizio, *car sharing*, noleggio auto, etc.), si ritiene possibile il ricorso a regolamentazioni interne volte a disciplinare, per i soli casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione, forme di ristoro del dipendente dei costi dallo stesso sostenuti che, però, dovranno necessariamente tenere conto delle finalità di contenimento della spesa introdotte con la manovra estiva e degli oneri che in concreto avrebbe sostenuto l'Ente per le sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto>> (C. Conti, sez. riun. 21/CONTR/11 del 5 aprile 2011).

Dunque, alla luce del quadro ermeneutico sin qui delineato, è da escludere che in sede di regolamentazione interna l'ente comunale possa prevedere il rimborso del parcheggio nel caso di utilizzo del mezzo proprio.

Diversamente, quando viene utilizzata l'autovettura in dotazione all'Amministrazione comunale, non vigono puntuali vincoli di finanza pubblica che escludono il rimborso delle spese del parcheggio, anche se trovano sempre applicazione i generali principi per cui le risorse pubbliche devono essere impiegate nel rispetto dei criteri di economicità e razionalità.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

28 settembre 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)