



La
Corte dei Conti

N. 8/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	Giuseppe S. Maurizio	LAROSA MELONI
Consiglieri:	Mario Ernesto Carlo Antonio Giovanni Mario Vincenzo Enrico Giorgio Vincenzo Franco Cinzia Andrea Natale A.M.	FALCUCCI BASILE CHIAPPINELLI FRITTELLA COPPOLA NISPI LANDI GUIZZI FLACCADORO CANCELLIERI PALOMBA MASSI BARISANO BALDANZA D'AMICO
Primi Referendari:	Alessandra	SANGUIGNI

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, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la deliberazione n. 170/2010, del 17 novembre 2010, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana ha rimesso alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, la questione proposta dal Sindaco del Comune di Quarrata (PT), con nota inoltrata dal Consiglio delle Autonomie locali del 4 ottobre 2010, n. 12663/1.13.9;

vista l'Ordinanza Presidenziale 9 dicembre 2010 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella Camera di Consiglio del 16 dicembre 2010, il relatore, dott. Andrea BALDANZA;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante:

“l'applicazione presso gli enti locali dell'art. 6, comma 12 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, recante: “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, con cui si è posto il divieto di effettuare spese per missioni per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, con contestuale cessazione di ogni effetto delle disposizioni contenute nei contratti collettivi inerenti il rimborso delle spese per missioni”.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE

Andrea BALDANZA

IL PRESIDENTE

Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 7 febbraio 2011

IL DIRIGENTE

Patrizio MICHETTI

Il Sindaco del Comune di Quarrata, per il tramite del Consiglio delle Autonomie, con nota del 4 ottobre 2010, ha avanzato richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 in merito all'interpretazione dell'art. 6, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, recante: "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica". Tale norma prevede che:

“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”.

In virtù di detta norma, dal 31 maggio 2010 (data di entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010) non sarebbero più applicabili né l'articolo 15 della legge 18 dicembre 1973 n. 836 (recante disposizioni sul trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali), con cui si stabiliva un'indennità chilometrica per il personale che, svolgendo funzioni ispettive, avesse 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, né l'art. 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 (recante disposizioni di adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali), che disciplinava 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).

La Sezione regionale della Toscana, con deliberazione del 17 novembre 2010, n. 170, ha dichiarato ammissibile la richiesta di parere, in quanto proveniente da un soggetto di vertice di un ente locale (il Sindaco del Comune di Quarrata), per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali ed in ragione della ascrivibilità della materia alla "contabilità pubblica".

La Sezione remittente ha tuttavia registrato che, sul punto, si era già pronunciata la Sezione regionale della Lombardia, con la delibera del 12 ottobre 2010 n. 949. La Sezione Lombardia, dall'esame dell'art. 15 della legge n. 836 del 1973 ha dedotto un "differente ambito di applicazione tra il 1 ed il 3 comma della norma, 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".

In virtù di tale distinzione, la Sezione Lombardia ha ritenuto che le disposizioni contenute nell'art. 6, comma 12 del decreto legge n. 78 del 2010 debbano applicarsi non solo al personale investito di funzioni ispettive, atteso che il "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", considerando altresì che "la *ratio* sottesa alla disposizione normativa di riferimento [si dovrebbe ravvisare nella]

riduzione della spesa della pubblica amministrazione, sullo stesso *trend* delle riforme vincolistiche in materia finanziaria susseguitesesi negli scorsi anni”.

All’inefficacia delle disposizioni inerenti l’uso del mezzo proprio contenute nell’art. 15 della legge n. 836 del 1973, si affiancherebbe la disapplicazione delle “eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi dei lavoratori pubblici”. La Sezione regionale della Lombardia ha pertanto individuato nell’art. 41 del CCNL del 2000, inerente il “trattamento di trasferta”, una normativa suscettibile di disapplicazione in ragione della sovrapposibilità con quanto contenuto nell’art. 15 della legge n. 863 del 1973.

Tuttavia la stessa Sezione regionale della Lombardia – ed è questo il punto su cui la Sezione remittente dimostra di dissentire – ha valorizzato la mancata abrogazione dell’art. 9, della legge del 1978 n. 417, secondo cui “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”. 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”.

La sopravvivenza dell'art. 9 della legge n. 417 del 1978 comporterebbe che, ove l'uso del mezzo proprio da parte del dipendente costituisca lo strumento per garantire un più efficace ed economico perseguimento dell'interesse pubblico, le amministrazioni, previo rilascio di un'attenta e responsabile autorizzazione, possano ancora avvalersi dell'istituto.

La Sezione remittente, viceversa, ha manifestato un'interpretazione diversa, ritenendo che la sopravvivenza dell'art. 9 della legge n. 417 del 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.

In conseguenza di tale contrasto interpretativo, la Sezione regionale della Toscana, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, ha rimesso la decisione sulla questione sollevata dal Comune di Quarrata a queste Sezioni Riunite.

In via preliminare deve osservarsi che l'esistenza di un contrasto interpretativo in merito all'efficacia dell'art. 6, comma 12 della legge 30 luglio 2010, n. 122, legittima queste Sezioni Riunite a pronunciarsi.

Con riferimento all'interesse alla pronuncia da parte degli enti locali, si individua la legittimazione di suddetta tipologia di enti, in virtù della circostanza che l'art. 6, comma 12 del decreto legge n. 78 del 2010 è norma applicabile nei confronti delle "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". Sebbene le disposizioni dichiarate non più efficaci (art. 15 della legge n. 836 del 1973 e n. 417 del 1978) siano contenute nell'ambito di leggi applicabili esclusivamente nei confronti dei dipendenti in servizio presso amministrazioni statali, non si possono nutrire dubbi in merito alla circostanza che l'inserimento degli enti locali all'interno dell'elenco delle pubbliche amministrazioni ricognite dall'ISTAT, determini l'interesse degli stessi all'esatta interpretazione della disposizione.

Con riferimento al merito della questione, le Sezioni Riunite aderiscono all'interpretazione resa dalla Sezione regionale della Toscana.

Opinando diversamente, l'art. 6, comma 12 della legge n. 122 del 2010 non avrebbe introdotto alcuna innovazione. 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.

In senso conforme all'interpretazione già resa dalla Sezione regionale della Toscana milita la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 22 ottobre 2010 n. 36, secondo cui "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.