



La
Corte dei Conti

N. 9/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. 171/2010, 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 Monteriggioni (SI), con nota inoltrata dal Consiglio delle Autonomie locali del 4 ottobre 2010, n. 12664/1.13.9;

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 Monteriggioni, 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”.

Il Comune di Monteriggioni avanza pertanto dubbi in merito all'efficacia delle disposizioni contenute nell'art. 45, comma 2 del CCNL del 16 maggio 2001 per i Segretari Comunale e Provinciali titolari di segreteria convenzionata. Tale norma contrattuale 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”.

La Sezione regionale della Toscana, con deliberazione del 17 novembre 2010, n. 171, ha dichiarato ammissibile la richiesta di parere, in quanto proveniente dal soggetto di vertice di un ente locale (il Sindaco del Comune di Monteriggioni), 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 susseguitesi 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”.

Tuttavia la stessa Sezione regionale della Lombardia 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 "continuerebbe ad esplicitare i suoi effetti in quanto attinente alle modalità di organizzazione di servizi pubblici senza riguardare 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 ogni caso, secondo la Sezione regionale della Toscana, "il

limite alla spesa per missioni deve essere rispettato dai comuni anche nell'utilizzo del segretario titolare di segreteria convenzionata e nel riparto fra gli stessi della relativa spesa, secondo le modalità stabilite nella convenzione”.

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 Montereccioni 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 riguardo 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 ritengono che l'art. 45, comma 2 del CCNL del 16 maggio 2001 per i Segretari Comunale e Provinciali non sia stato reso inefficace dall'entrata in vigore dell'art.6, comma 12 della legge n. 122 del 2010 stante la diversità della fattispecie. L'art. 6 della legge n. 122 del 2010 ha limitato le spese connesse al trattamento di missione, ossia ai trasferimenti effettuati per conto dell'amministrazione di appartenenza per l'espletamento di funzioni ed attività da compiere fuori dalla sede. Il rimborso previsto dall'art.45 comma 2 del CCNL intende sollevare il segretario comunale o provinciale dalle spese sostenute per gli spostamenti fra le varie sedi istituzionali ove il medesimo è chiamato ad espletare le funzioni. L'art.

45, comma 3, ripartendo la spesa per suddetti trasferimenti tra “i diversi enti interessati secondo le modalità stabilite nella convenzione” dimostra come tale onere assuma carattere negoziale e non possa ricondursi all’interno del trattamento di missione *tout court*.

Deve pertanto ritenersi che le limitazioni al trattamento di missione introdotte dall’art.6 della legge n. 122 del 2010 non comportino l’inefficacia dell’art. 45, comma 2 del CCNL del 16 maggio 2001 per i Segretari Comunale e Provinciali inerente il rimborso delle spese sostenute dal segretario titolare di sede di segreteria convenzionata.