



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 118/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 17 aprile 2013  
composta dai Magistrati:

Dott.	Mario	PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott.	Walter	BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei  
conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive  
modificazioni;

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,  
ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Isola d'Asti, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, e pervenuta in data 20 febbraio 2013;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Udito il relatore;

Ritenuto in

### **FATTO**

Il Comune istante ha stipulato con altri enti, ai sensi dell'art. 30 del TUEL, convenzioni per la gestione di servizi mediante l'utilizzo comune di dipendenti.

Chiede come debba qualificarsi la spesa resa necessaria per i trasferimenti per l'espletamento, presso diverse sedi istituzionali, delle funzioni e attività proprie del personale responsabile di servizio – titolare di posizione organizzativa, che opera in stretto contatto con gli amministratori (e per esigenze del territorio) anche in orari diversi. Dette funzioni sarebbero disciplinate dalla convenzione approvata dall'organo consiliare.

Si precisa che l'Ente non dispone di autovetture proprie da poter destinare, anche in considerazione dei limiti di spesa previsti dalle vigenti normative e che tra alcuni dei comuni interessati non sussistono servizi pubblici di trasporto rendendosi necessario l'utilizzo del mezzo proprio.

Tanto rappresentato, premesso che l'Ente non ritiene trattarsi di vere e proprie missioni, ma di spostamenti resi necessari dall'ordinario espletamento di un lavoro svolto su diverse sedi, chiede se – pur essendo noto che l'art. 6, comma 12, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, ha disapplicato l'articolo 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e l'articolo 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 - sia possibile il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute dai dipendenti, nella misura pari a 1/5 del prezzo della benzina ove non esista il mezzo pubblico o pari all'equivalente dell'uso del mezzo pubblico (o di 1/5 del prezzo della benzina se più favorevole) negli altri casi.

In caso affermativo, si chiede inoltre se si renda necessaria una specifica regolamentazione interna o sia sufficiente che tale rimborso risulti disciplinato dalla convenzione.

## **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78,

convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Va ancora ricordato che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Nel caso di specie la richiesta di parere attiene alla materia della contabilità pubblica, in quanto si riferisce ai limiti alle spese di missione degli Enti locali, posti dalla legge per fini di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.

Pertanto - nei limiti sopra precisati ed escludendo in particolare ogni valutazione in merito ai profili di responsabilità richiamati - risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Merito:

L'art. 6, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che le amministrazioni pubbliche 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.

Si precisa che il limite di spesa stabilito 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.

Infine si statuisce che gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, aventi ad oggetto la possibilità di consentire l'uso di un proprio mezzo di trasporto e la determinazione del quantum della dovuta indennità di trasferta, 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.

Su queste disposizioni si sono pronunciate le Sezioni riunite di questa Corte, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito in

legge 3 agosto 2009, n. 102, con le seguenti delibere: n. 8/2011; n. 9/2011; n. 21/2011, chiarendo i seguenti principi.

In ordine alla possibilità, da parte dell'Amministrazione, di continuare ad autorizzare l'utilizzo del mezzo proprio, si è chiarito (del. 8/2011 e 21/2011) che, a seguito dell'entrata in vigore del disposto dell'art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, 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 precedentemente stabilita dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1988, anche nell'ipotesi in cui tale mezzo costituisca lo strumento più idoneo a garantire il più efficace ed economico perseguimento dell'interesse pubblico (in tal senso anche la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 22 ottobre 2010 n. 36). Diversamente opinando, 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.

Coerentemente, viene affermata l'impossibilità per l'Amministrazione di 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.

Tuttavia, al fine anche di evitare i rischi del ricorso a 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 è ritenuto 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 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 (del. 21/2011).

Richiamati i sopra enunciati principi, ritiene tuttavia questa Sezione che la fattispecie illustrata nella richiesta di parere in esame, rivesta aspetti di peculiarità rilevanti ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile.

Come sopra precisato, si tratta di individuare la disciplina applicabile alla spesa resa necessaria per i trasferimenti per l'espletamento, presso diverse sedi istituzionali, delle funzioni e attività proprie del personale responsabile di servizi in convenzione fra più comuni.

Al riguardo, appare significativo richiamare quanto statuito, sempre dalla Sezioni Riunite, con riferimento all'art. 45, comma 2 del CCNL del 16 maggio 2001, per i Segretari Comunali e Provinciali titolari di segreteria convenzionata, essendosi ritenuto che detto articolo non è stato reso inefficace dall'entrata in vigore dell'art. 6, comma 12 della legge n. 122 del 2010, stante la diversità della fattispecie (del. 9/2011). Tale norma contrattuale prevede che "al segretario titolare di segreteria

convenzionate, per l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili". Le Sezioni riunite hanno precisato che *"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"*.

Gli stessi principi si ritiene debbano trovare applicazione anche al caso di specie, venendo in rilievo, anche in questo caso, la necessità di sollevare il personale di servizio dalle spese sostenute per gli spostamenti fra le varie sedi istituzionali ove vengono espletate le funzioni in convenzione. Un onere, anche in questa fattispecie, che assume carattere negoziale e che come tale deve trovare in ciascuna convenzione la sua disciplina.

Tanto chiarito resta da evidenziare come detta regolamentazione negoziale risulti in ogni caso vincolata.

In primo luogo, quanto all'autorizzazione all'utilizzo del mezzo proprio vale quanto sopra riferito. Per l'esercizio delle funzioni e delle attività correlate ai servizi in convenzione, nei soli casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per le amministrazioni, potranno disciplinarsi negoziabilmente forme di ristoro dei costi sostenuti che, però, dovranno necessariamente tenere conto delle finalità di contenimento della spesa e degli oneri che in concreto si sarebbero sostenuti per le sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto.

Del resto va ricordato che l'art. 14, comma 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato ed integrato dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"), ha previsto che i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono tenuti, con diverse scadenze fissate dal legislatore, ad esercitare *"obbligatoriamente, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)"* (art. 14, co. 27 e co. 28).

Lo scopo è quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Come già precisato da questa Sezione (del. 9/2013), spetta agli Enti interessati disegnare la nuova organizzazione delle funzioni, partendo dalle attività sinora svolte da ciascuno di essi, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti perseguiti dal legislatore ovvero il perseguimento di obiettivi di efficacia,

efficienza, economicità, ma anche "di riduzione della spesa" (come si evince espressamente dal co. 30 del citato art. 14 del d.l. n. 78). Non può pertanto ritenersi sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.

Pertanto, nel caso di specie, occorrerà assicurare anche che le spese in parola non siano in alcun modo di ostacolo, avuto riguardo a tutti gli effetti determinati dal nuovo modello organizzativo adottato, alla necessaria riduzione della spesa complessiva.

**P.Q.M.**

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 17 aprile 2013.

Il Primo Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente f.f.  
F.to Dott. Mario PISCHEDDA

Depositato in Segreteria il **23/04/2013**  
Il Funzionario Preposto  
F.to Dott. Federico SOLA