Delibera n. 16/PAR/2014

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio LONGAVITA	Consigliere
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario relatore
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 11 marzo 2014

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010, in tema di criteri per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la nota del 19 novembre 2013, pervenuta il 19 novembre 2013 e protocollata al n. 1318, con la quale il Sindaco del Comune di Scheggino, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato relatore, ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per l'11 marzo 2014;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Scheggino ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo una richiesta di parere, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, relativa alla possibilità di prevedere per gli amministratori il rimborso delle spese di viaggio, parametrato ad un quinto del prezzo della benzina per chilometro percorso, per le missioni espletate in adempimento del mandato fuori dal territorio comunale e con mezzo proprio.

Ciò in quanto il Comune di Scheggino si dichiara sprovvisto di autovetture utilizzabili per le trasferte ed inoltre, essendo ubicato in zona montana, le linee pubbliche di trasporto che collegano il Comune con il Capoluogo di Provincia e con gli altri comuni non sarebbero frequenti e conciliabili con gli impegni istituzionali.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti.

Al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, le Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, hanno precisato che la detta funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia contabile pubblica, quindi a quanto attiene ai bilanci pubblici, alle norme ed ai principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, e comunque limitata a questioni di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

Più in dettaglio le Sezioni Riunite della Corte dei Conti hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale", nella quale rientrano non solo le questioni tradizionalmente riconducibili al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici ma anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (….), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR., Delib. n. 54 del 17/11/2010).

La magistratura contabile ha inoltre chiarito in più occasioni che, dal punto di vista soggettivo, sono legittimati a richiedere l'avviso della Corte solo gli Enti indicati dalla legge n. 131 del 2003, tenuto conto della natura speciale della funzione consultiva affidata dalla medesima legge alle Sezioni Regionali, - e dunque, in dettaglio, Regioni, Province e Comuni – e che la richiesta deve essere inoltrata dall'organo rappresentativo dell'Ente, e quindi dal Presidente della Giunta regionale, della Provincia o dal Sindaco del Comune, o, nel caso di atti di normazione, dal Consiglio regionale, provinciale, comunale (indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nell'adunanza del 27 aprile 2004).

Alla luce dei suddetti orientamenti, il Collegio ritiene ammissibile, dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere pervenuta poiché sottoscritta dal Sindaco del Comune di Scheggino, ed inoltrata alla Corte dei Conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Il parere appare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, poiché relativo all'interpretazione di norme di legge in materia di spesa degli enti locali, finalizzate al contenimento della spesa pubblica, e limitato a tematiche di carattere generale in materia di contabilità pubblica, oltreché privo di quesiti concernenti scelte relative al merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente, che invece contrasterebbero con i principi e le modalità per l'esercizio dell'attività consultiva della Corte dei conti.

Nel merito il Comune chiede se sia possibile, in base alla vigente normativa, riconoscere agli amministratori il rimborso delle spese di viaggio sostenute per le missioni effettuate in adempimento del mandato fuori dal territorio comunale e con mezzo proprio, parametrato ad un quinto del prezzo della benzina per chilometro percorso, stante l'assenza di mezzi di proprietà dell'amministrazione e di collegamenti pubblici agevoli.

Sul punto occorre premettere che il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori locali è disciplinato dall'art. 84 del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nel testo risultante dalla modifica disposta dal D.L. n. 78 del 31.05.2010, convertito dalla legge n. 122 del 30.07.2010.

Tale norma, al comma 1, dispone: *Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*" .

Il richiamato Decreto Ministeriale è stato emanato il 4 agosto 2011 e pubblicato in G.U. n. 256 del 3 novembre 2011 quale "Intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, concernente la fissazione della misura del rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno sostenute dagli amministratori locali in occasione delle missioni istituzionali".

Ivi si legge che agli amministratori spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentate, in misura comunque non superiore a quanto previsto dallo stesso decreto, che all'art. 2 specifica: "*In occasione di missioni istituzionali svolte fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente di appartenenza, agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di viaggio entro <u>i limiti stabiliti dal contratto collettivo</u> nazionale di lavoro del personale <u>dirigente</u> del computo Regioni-autonomie locali*."

In proposito il CCNL normativo 1998 – 2001 economico 1998 – 1999 del 23/12/1999 e s.m.i. per il personale dirigente del comparto Regioni-autonomie locali all'art. 35 (Trattamento di trasferta), comma 4, dispone che : "*Il dirigente inviato in trasferta può essere autorizzato ad utilizzare il proprio mezzo di trasporto. In tal caso si applica l'art. 38, commi 2 e ss., del presente CCNL e al dirigente spetta l'indennità di cui al comma 2, lettera a), eventualmente ridotta ai sensi del comma 7, il rimborso delle spese autostradali, di parcheggio e dell'eventuale custodia del mezzo ed una <u>indennità chilometrica pari ad un quinto del costo di un litro di benzina verde per ogni Km.".</u>*

Orbene le norme contrattuali appena citate, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n.78/2010 così come convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, non risultano più applicabili al personale dirigenziale contrattualizzato dal 31 maggio 2010.

E ciò in quanto l'art. 6 del richiamato D.L.n.78/2010, dettato per ridurre i costi degli apparati amministrativi, al comma 12, nel limitare specificamente i costi delle spese per missioni, ha previsto che "*A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836* ["*Al personale.. che abbia 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 può essere consentito…l'uso di un proprio mezzo di trasporto con la corresponsione di una indennità di lire 43 a chilometro quale rimborso spese di viaggio, qualora l'uso di tale mezzo risulti più conveniente dei normali servizi di linea"* .."*nei casi in cui l'orario dei servizi pubblici di linea sia inconciliabile con lo svolgimento della missione o tali servizi manchino del*

tutto, al personale che debba recarsi per servizio in località comprese nei limiti delle circoscrizioni di cui al primo comma del presente articolo, può essere consentito, con l'osservanza delle condizioni stabilite nel comma precedente l'uso di un proprio mezzo di trasporto.."] *e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417* ["*La misura dell'indennità chilometrica di cui al primo comma dell'art. 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, è ragguagliata ad un quinto del prezzo di un litro di benzina..*"] *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.*".

Dall'articolata normativa deriva dunque che i citati articoli di legge, che prevedevano una indennità chilometrica rapportata ad un quinto del costo della benzina per le missioni autorizzate con mezzo proprio, risultano ora non più applicabili, così come le disposizioni dall'analogo contenuto previste nei contratti collettivi dei dirigenti, di cui sopra si è detto.

La magistratura contabile è intervenuta in varie occasioni per chiarire gli effetti derivanti dalla cessazione di efficacia delle norme prevista dall'appena citato art. 6, comma 12, del D.L. n. 78/2010 e per dirimere i dubbi derivanti invece dalla sopravvivenza nell'ordinamento di una norma similare, contenuta nell'art. 9 della richiamata legge 417/1978 ("*quando particolari esigenze di servizio lo impongano e qualora risulti economicamente più conveniente, l'uso del mezzo di trasporto può essere autorizzato, con provvedimento motivato, anche oltre i limiti della circoscrizione provinciale*").

Sul punto le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno precisato che il sistema normativo che risulta vigente a seguito degli interventi del legislatore del 2010 consente ancora "*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 altri termini si è detto che "*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 della legge n. 417 del 1978, anche nell'ipotesi in cui tale mezzo costituisca lo strumento più idoneo a garantire il più efficace ed economico perseguimento dell'interesse pubblico.*"

E dunque va 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 1978*",

Tuttavia, anche al fine di evitare i rischi derivanti dal ricorso a soluzioni applicative che pur formalmente rispettose delle norme si pongano in contrasto con la *ratio* della norma (ridurre i costi degli apparati amministrativi), in quanto idonee a pregiudicare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa o a determinare una lievitazione dei costi stessi (ad es. per il ricorso ad autovetture di servizio, o noleggi auto), 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 introdotte con la manovra estiva [cfr. D.L. n. 78/2010] *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 …* " (Cfr. Corte dei conti, SS. RR. in sede di Controllo delibera n. 8/2011; n.9/2011; n. 21/2011).

Ai fini della soluzione al quesito sottoposto all'esame di questo Collegio, le considerazioni sopra esposte, valevoli per il personale dirigente delle amministrazioni locali, risultano dunque applicabili anche agli amministratori locali, in virtù del più volte richiamato art. 2 del D.M. 4.8.2011, che estende a questi ultimi le stesse limitazioni vigenti per i dirigenti relative al rimborso delle spese di missione. (cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. contr. Lazio n. 4 del 30.01.2012; Campania n. 21 del 14.2.2013; Emilia-Romagna n. 208 del 16.4.2013; Piemonte n. 390 del 19.11.2013; Piemonte n. 400 del 19.11.2013).

Da tutto quanto sopra esposto deriva dunque che ciascun ente può disciplinare le modalità di ristoro delle spese sostenute dagli amministratori nei casi di utilizzo del mezzo proprio, che sia economicamente più conveniente per l'ente, per le missioni svolte in ragione del mandato fuori del territorio comunale per le quali non vi sia possibilità di utilizzare mezzi dell'amministrazione e/o indisponibilità di collegamenti pubblici conciliabili con gli impegni istituzionali, tenendo conto della necessità di contenimento della spesa introdotta dal D.L.n.78/2010 e comunque entro il limite massimo dell'onere che l'amministrazione sosterrebbe in caso di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto per il medesimo percorso.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Scheggino per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di Consiglio dell' 11 marzo 2014.

Il Relatore	Il Presidente
f.to Dott.ssa Beatrice Meniconi	f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato il 28 marzo 2014
il Direttore della Segreteria
f.to Dott.ssa Melita Di Iorio