



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 10 settembre 2012, composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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, 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3.07.2003 e n.1 del 17.12.2004 e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost.

18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Verona (VR) n. prot. 144392 in data 20 giugno 2012, qui pervenuta nella stessa data ed assunta al prot. CdC n. 4475;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 52/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Comune di Verona con la nota indicata in epigrafe, chiede il parere di questa Corte sull'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, recante: "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), con particolare riferimento alla possibilità di autorizzare l'utilizzo del mezzo proprio per esigenze di servizio e qualora risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione".

Il Sindaco nella suddetta richiesta di parere premette che: " *la normativa abrogata ha disapplicato le norme che consentono il rimborso delle spese per missioni autorizzate con auto del dipendente, nel limite di un quinto del costo del carburante, ma*

non impedisce per l'espletamento di funzioni istituzionali l'utilizzo del mezzo proprio purché debitamente autorizzato, con soluzioni applicative idonee a non pregiudicare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa e al contempo che non comportino un incremento dei costi, atteso che la ratio della disposizione in esame è quella di ridurre le spese degli apparati amministrativi".

Nella nota citata il Sindaco evidenzia, anche, come l'art. 9 della legge n. 417/1978, che testualmente recita: "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", sia tuttora vigente, mentre il citato art. 6, comma 12, del D.L. n. 78/2010 non si applica, per espressa previsione normativa contenuta nel quarto periodo del comma stesso, alle missioni effettuate dal personale adibito a funzioni ispettive, intendendosi per tali, alla luce delle prime indicazioni applicative fornite dalla Ragioneria dello Stato con circolare n. 36/2010, anche i compiti istituzionali di verifica, vigilanza e controllo.

Il Sindaco, nella suddetta richiesta, invoca la possibilità di ricorrere ad una regolamentazione interna volta a disciplinare forme di ristoro del dipendente per i costi dallo stesso sostenuti, esclusivamente nei casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione stessa: Con la regolamentazione andrebbero poi definiti i criteri sulla base

dei quali autorizzare l'utilizzo del mezzo proprio e quantificare in modo oggettivo il rimborso delle spese tramite forme di ristoro che tengano conto delle finalità di contenimento della spesa e degli oneri che in concreto avrebbe sostenuto l'Ente per le sole spese di trasporto nel caso di utilizzo dei mezzi pubblici.

Ciò anche in ragione del fatto che la questione, che ha notevole incidenza sul bilancio dell'ente e sulla corretta formazione dello stesso, attiene ai principi e limiti anche temporali imposti per l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica come palesemente indicato nella manovra. Al riguardo richiama l'orientamento interpretativo fornito dalla Corte a Sezioni riunite in sede di controllo, in particolare, con le deliberazioni n. 8/CONTR/11 del 7 febbraio 2011 e n. 21/CONTR/11 del 5 aprile 2011.

In proposito il Sindaco sottolinea come l'utilizzo dei soli mezzi pubblici non si concilia con un efficiente ed economico svolgimento di talune funzioni istituzionali, come ad esempio per quelle attinenti alle attività di notificazione ed ai servizi espletati dagli assistenti sociali o dal personale tecnico, per mancanza di copertura di tutti gli itinerari, per vincoli di orario, per i continui spostamenti sul territorio, per il rispetto di scadenze tassative, per ragioni d'urgenza che non consentono un'adeguata preventiva programmazione degli interventi con il rischio di cagionare danni all'Ente o a terzi per gli eventuali ritardi.

Per garantire l'espletamento di tali attività o di altre analoghe, risulterebbe pertanto indispensabile ricorrere ai dispendiosi servizi di auto a noleggio, con o senza conducente, oppure al servizio taxi, con costi decisamente superiori rispetto a quelli sostenuti utilizzando il mezzo proprio. Infine il Sindaco evidenzia come l'uso del mezzo proprio del personale impiegato nelle richiamate attività è funzionale all'organizzazione dei rispettivi servizi e risponde, perciò, a finalità proprie dell'Ente, tese ad assicurare particolari esigenze di servizio non conseguibili o difficilmente conseguibili con diverse modalità organizzative anche in considerazione che l'attuale disponibilità delle auto di servizio comunali risulta insufficiente a garantire l'espletamento di taluni servizi istituzionali e non può essere, per le vigenti disposizioni legislative, potenziata.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Verona è stata formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131.

Preliminarmente, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta stessa è da ritenere ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente (art.50 del TUEL).

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, si richiamano le deliberazioni del 27 aprile 2004 e n.5 del 10 marzo 2006 con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero anche pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati con le delibere su richiamate hanno circoscritto l'ambito oggettivo di nozione di contabilità pubblica "alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Per ultimo, l'ambito applicativo dell'attività consultiva è stato ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti che hanno delineato un concetto unitario della

nozione di contabilità pubblica, riferito "al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi, "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Nel caso di specie, la richiesta interpretazione della Corte verte sulla portata applicativa dell'art. 6, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, e in particolare sulla possibilità di autorizzare l'utilizzo del mezzo proprio per esigenze di servizio e qualora risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione.

La norma richiamata così recita: *"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. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi e a quella effettuata dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute; la predetta disposizione non si applica alle missioni internazionali di pace e a quelle comunque effettuate dalle Forze di polizia, dalle Forze armate e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono determinate le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero. 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"

Di essa come noto, è stato chiarito l'ambito, sottolineando che per il personale impegnato in funzioni, diverse da quelle dello svolgimento di funzioni istituzionali relative a compiti di verifica e controlli, *"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"* (circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 22 ottobre 2010 n. 36).

Tale interpretazione ha trovato esplicita conferma nelle pronunce delle Sezioni riunite di questa Corte, che hanno ribadito che *Il legislatore ha pertanto ritenuto prevalente l'esigenza del contenimento della spesa per le missioni del personale, e 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 antecedentemente 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.

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. (delibera SSRR 21/CONTR/11 del 16 febbraio 5 aprile 2011)

Venendo più specificamente al merito del quesito, giova sottolineare che, sempre secondo l'orientamento indicato dalle SSRR, deve essere *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 (delibera SSRR 21/CONTR/11 del 16 febbraio 5 aprile 2011).*

Sul punto relativo alla portata applicativa del regime vincolistico dell'art. 6 del d.l. 78/2010, è intervenuta di recente anche l'interpretazione della Corte costituzionale che, con sentenza n.139 del 6.4.2012, ha precisato che è, senz'altro, da escludere che *il carattere dettagliato e puntuale di tali disposizioni precluderebbe qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da*

parte delle Regioni e delle Province autonome, nonché da parte degli enti locali e degli altri enti e organismi che fanno capo ai rispettivi ordinamenti.

Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

Non essendo stato abrogato l'art. 9 della legge 417/78, nel quale si stabilisce che *"qualora particolari esigenze di servizio lo impongano e qualora risulti economicamente più conveniente, l'uso del mezzo proprio può essere autorizzato, con provvedimento motivato, anche oltre i limiti della circoscrizione provinciale"*, la lettura della pronuncia della Corte costituzionale rafforza l'idea che lo strumento regolamentare sia quello più opportuno per disciplinare e *rendere più agevole* le modalità di spostamento dei dipendenti al solo *limitato effetto di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni* (SSRR deliberazione n. 8/CONTR/11 del 7 febbraio 2011), ma non anche per conseguire i rimborsi chilometrici, così come previsti dal disapplicato art. 8 della legge 417/1978 (rimborso del quinto del prezzo della benzina per ogni chilometro).

Anzi, il presupposto interpretativo *secondo cui si tratterebbe di un precetto che non lascia alcun margine di autonomia in sede di attuazione(...)* non può, ad avviso della Corte costituzionale, essere condiviso, nemmeno nei confronti degli enti locali.

Questa Sezione ritiene che il citato art. 6 debba essere interpretato con stretto rigore, dal momento che, con l'introduzione dei tagli alle voci di spesa, di cui ai surrichiamati commi dell'art. 6 del D.L. 78/2010, convertito, con modifiche, dalla Legge 122/2010, il legislatore ha inteso conseguire risparmi per le amministrazioni pubbliche, imponendo per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali,

condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali. Tali vincoli - secondo l'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n 139 del 4.6.2012, in ossequio al principio dell'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali - pur non potendo incidere direttamente su detta autonomia, si traducono in limitazioni indirette, delle quali gli enti in questione devono necessariamente tener conto. Al riguardo giova precisare che la caratteristica fondamentale della disciplina finanziaria è quella di non interferire mai, direttamente (a meno di deroghe espresse), con la disciplina ordinamentale (cfr. deliberazioni Sezione Lombardia nn. 679 e 680/2011/PAR): in linea di massima, essa tiene fermi capacità, facoltà, obblighi, e divieti sostanziali imputabili all'amministrazione; piuttosto introduce indirette limitazioni alla discrezionalità operativa degli enti che, a causa dei predetti limiti, sotto la propria responsabilità, devono effettuare scelte gestionali che li mettano in condizione di esercitare facoltà e adempiere doveri compatibilmente con il rispetto di tali obiettivi di spesa.

Questo vale anche per l'esercizio di legittime prerogative, come, nel caso di specie. Tale scelta, infatti, non può prescindere dalla valutazione degli effetti economici sul bilancio dell'ente e dal rispetto dei tetti massimi indicati nell'interpretazione data dalla Corte costituzionale.

Sebbene tali limitazioni vadano preferibilmente ricondotte nell'ambito di un limite complessivo, all'interno del quale gli enti

locali possano "allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa", la "distribuzione" degli interventi riduttivi tra le singole voci previste dalla norma, non può certo tradursi in una libera ed incondizionata derogabilità delle misure di contenimento, pena la sostanziale ed inammissibile vanificazione della finalità di coordinamento finanziario sottesa alla norma medesima.

Conseguentemente, proprio sulla scorta delle affermazioni contenute nella citata pronuncia non può non ritenersi che lo sforamento (imputabile a qualsiasi causa) del limite previsto per una specifica tipologia di spesa debba trovare necessaria "compensazione" nella maggiore e corrispondente riduzione di altra tipologia di spesa, di tal che, complessivamente, risulti assicurato l'obiettivo di riduzione e di contenimento voluto dal legislatore.

Del resto, proprio la norma, al comma 10, ha previsto espressamente un meccanismo compensativo tra le voci di spesa di cui ai precedenti commi 7 e 8, suggerendo una soluzione interpretativa volta nel contempo, ad assicurare l'effettività dell'intervento statale sulle politiche di spesa degli EE.LL. e ad evitare interferenze con l'autonomia organizzativa di questi ultimi, costituzionalmente garantita.

Sotto il profilo considerato, va quindi sottolineato come la regolamentazione dell'ente – del tutto consentita alla luce della citata sentenza e peraltro affermata dalle citate pronunce della Corte dei conti -faccia riferimento da un lato alla eventualità che

le disposizioni interne delle singole amministrazioni possano 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 (SSRR deliberazione n. 8/CONTR/11 del 7 febbraio 2011); dall'altro che la regolamentazione adottata dall'ente non possa certo tradursi, come sopra già indicato, in una libera ed incondizionata derogabilità delle misure di contenimento, pena la sostanziale ed inammissibile vanificazione della finalità di coordinamento finanziario sottesa alla norma medesima. Una specifica disciplina regolamentare in ordine a tali vincoli di razionalizzazione dei costi non potrà prescindere dall'indicazione dei mezzi di copertura cui far fronte nella corrispondente riduzione compensativa di una o più delle altre voci inerenti ai servizi e alle spese sopra indicate, al fine di assicurare il sostanziale rispetto del precetto normativo. Inoltre, essa sarà ammessa nei soli casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione, e potrà prevedere 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(delibera SSRR 21/CONTR/11 del 16 febbraio 5 aprile 2011):e ciò al solo fine 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.) (delibera SSRR 21/CONTR/11 del 16 febbraio 5 aprile 2011)

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Verona.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 10 settembre 2012.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

12/09/2012

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)