



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0020328-14/11/2011
Cl. 02.01.00/137.1

Al Segretario generale

Al Direttore generale
per l'organizzazione, gli affari
generali, l'innovazione, il
bilancio ed il personale

SEDE

OGGETTO: Autorizzazione del dipendente allo svolgimento di missioni con l'uso del mezzo proprio – Deliberazione n. 21/CONTR/2011 della Corte dei conti – quesito.

Con la nota prot. n. 8727 del 28 settembre 2011, il Segretariato generale, traendo spunto dalla deliberazione della Corte dei conti, pure in oggetto indicata, concernente l'esatta portata applicativa dell'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78 del 2010, ha chiesto a questo U.L. di *“esaminare l'intera questione al fine di verificare la presenza di ambiti interpretativi che consentano di attenuare gli effetti negativi che l'insieme di tali disposizioni stanno avendo sull'esercizio della tutela e di vagliare la possibilità, in ragione della rilevanza costituzionale dell'attività di tutela esercitata dalle soprintendenze, di proporre un emendamento legislativo di deroga dalla normativa vigente, come richiesto con nota prot. n. 6371 del 5.7.2011”*. Con la medesima nota è stata sottoposta all'esame di questo Ufficio una questione applicativa sollevata dalla Soprintendenza per i beni archeologici dell'Etruria meridionale.

L'articolo 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, rubricato *Riduzione dei costi degli apparati amministrativi* (comma modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122 e, successivamente, dall'art. 29, comma 15, della 30 dicembre 2010, n. 240), impone (primo periodo), a decorrere dal 2011, il limite del 50% delle spese per missioni sostenute nel 2009, con talune esclusioni (missioni internazionali di pace, missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, etc.); stabilisce (secondo periodo) la natura di illecito disciplinare e di causa di responsabilità erariale degli atti e dei contratti violativi del predetto limite; prevede (terzo periodo) la possibilità di superamento del suddetto limite di spesa in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente; prevede l'esclusione (quarto periodo) dall'applicazione dell'intero comma per le spese effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e per quelle effettuate dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati; sopprime (quinto e sesto periodo), con effetto immediato, sin dalla data di entrata in vigore del decreto legge, con alcune eccezioni, le diarie per missioni all'estero (secondo la disciplina poi dettata con d.m. affari esteri); afferma (settimo e ultimo periodo del comma) l'inapplicabilità immediata, sin dalla data di entrata in vigore del decreto legge, al personale contrattualizzato, degli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, con contestuale cessazione di effetto di eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi.

Investito dell'interpretazione di tale disposizione, lo scrivente Ufficio legislativo, con il parere 10 settembre 2010, prot. n. 16603, si è già espresso nel senso della non applicabilità dei limiti e dei divieti di cui al comma 12 nei confronti del personale di questo Ministero impegnato in compiti ispettivi di tutela (art. 19 del Codice di settore). Il rescritto era fondato su due argomenti concorrenti: che non v'è dubbio sulla natura di *compiti ispettivi* – come tali sottratti ai limiti e ai divieti posti dal medesimo comma 12 – dell'attività di ispezione espletata dal personale ministeriale per funzioni di tutela (la norma del 2010 parla di *compiti ispettivi* in senso oggettivo, non di *ispettori* in senso soggettivo, nel qual caso si sarebbe dovuto fare riferimento al solo personale avente tali inquadramento e qualifica); che l'intero comma 12 è escluso dal quarto periodo per i *compiti ispettivi*. Sulla base di questi argomenti questo U.L. aveva affermato la possibilità di *“continuare ad autorizzare nei riguardi dei dipendenti interessati l'uso del mezzo proprio per le missioni effettuate per lo svolgimento di attività ispettive di verifica e controllo strettamente correlate ai compiti istituzionali di tutela e salvaguardia del patrimonio culturale”*, con l'ulteriore precisazione per cui *“le ispezioni demandate dalla norma del codice ai Soprintendenti devono intendersi affidate all'organo (la Soprintendenza) e sono pertanto delegabili al personale dell'ufficio”*.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, a sua volta, con circolare a firma del Ragioniere generale dello Stato n. 36 in data 22 ottobre 2010, si è espresso in senso conforme a tale interpretazione, ed ha anzi sottolineato che la disposizione limitativa di cui all'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78 del 2010 non si applica 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 controllo”*.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Con la nota n. prot. 8727 del 28 settembre 2011, che qui si riscontra, codesto Segretariato generale, tuttavia, prendendo spunto dalla deliberazione n. 21/CONTR/2011 della Corte dei conti e sull'assunto che tale pronuncia della magistratura contabile possa trovare applicazione anche con riferimento allo svolgimento di compiti ispettivi di tutela del patrimonio culturale, ha posto l'ulteriore questione del sistema del rimborso dei costi sostenuti dal dipendente autorizzato per casi eccezionali all'uso del mezzo proprio. La Corte dei conti, nella deliberazione in esame, infatti, argomentando soprattutto sulla base del disposto del settimo periodo del comma 12 in esame, avrebbe sostenuto che non può essere riconosciuto un sistema di rimborso dei costi sostenuti dal dipendente analogo a quello precedentemente previsto, ammettendo solo la corresponsione di un indennizzo commisurato al costo dei mezzi di trasporto pubblico.

In merito ai quesiti proposti occorre in primo luogo distinguere tra le attività ispettive di tutela e tutti gli altri compiti e funzioni di tutela che non si svolgono mediante attività ispettive.

Riguardo alle prime (compiti ispettivi) la soluzione ai quesiti posti appare semplice, essendo a tal fine sufficiente il richiamo di quanto già ampiamente chiarito con il precedente parere di questo U.L. 10 settembre 2010, prot. n. 16603: l'intero comma 12 non si applica ai compiti ispettivi espletati dai funzionari di questo Ministero; per essi non si applica, per conseguenza, neppure il sistema di rimborso ipotizzato dalla Corte dei conti nella deliberazione indicata in oggetto, dalla quale prende le mosse la richiesta di parere. Ed infatti, risulta evidente che neppure il settimo e ultimo periodo del comma 12 dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 – e le annesse questioni interpretative sulla cessazione di efficacia delle norme sul rimborso delle spese di cui alle leggi n. 836 del 1973 (art. 15) e n. 417 del 1978 (art. 8) – riguarda il trattamento di missione spettante al personale impiegato in compiti ispettivi, giusta la (radicale) eccezione di esclusione contenuta nel quarto periodo del medesimo comma 12.

Le conclusioni in proposito, da tempo affermate da questo Ufficio con il parere sopra richiamato, e successivamente confermate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, lungi dall'essere smentite, sono invero confermate dalla citata deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 21/CONTR/2011. E infatti, la pronuncia della magistratura contabile richiama e ribadisce quanto affermato nella propria precedente deliberazione n. 8/CONTR/2011 del 16 dicembre 2010, ove la stessa Corte aveva già dichiarato la propria adesione all'orientamento espresso dalla Ragioneria generale dello Stato nella citata circolare n. 36 del 2010, riportandone testualmente proprio la parte relativa all'inapplicabilità della disposizione dell'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78 del 2010 alle attività ispettive (queste ultime intese, tra l'altro,



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

nell'amplissima accezione sopra riferita). Viceversa, l'indicazione da parte della Corte di modalità di rimborso differenti da quelle previste dalla disciplina precedente risulta testualmente e inequivocabilmente riferita solo al "*personale adibito a funzioni diverse*" da quelle ispettive.

Coerentemente con tale impostazione, la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 21/CONTR/2011 ha solo inteso escludere interpretazioni della disposizione normativa più volte citata volte ad allargarne le maglie, consentendo l'applicazione della previgente disciplina in materia di rimborso delle spese per l'uso del mezzo proprio in tutti i casi (diversi – si ribadisce – rispetto alle attività ispettive, che si collocano *a priori* al di fuori dell'ambito applicativo della disposizione in argomento) in cui ciò fosse risultato più conveniente rispetto agli altri mezzi disponibili.

Più complessa è invece la questione concernente la seconda tipologia di attività, ovvero quelle non consistenti nello svolgimento di compiti ispettivi. Con riferimento a tali ipotesi, infatti, la Corte, con le richiamate deliberazioni n. 8/CONTR/2011 e n. 21/CONTR/2011, ha affermato che l'uso del mezzo proprio possa essere autorizzato comunque, ove più conveniente per l'Amministrazione, ma che da ciò discenda solo il limitato effetto della copertura assicurativa del dipendente. Quanto, invece, alle modalità di ristoro delle spese sostenute, la stessa Corte ha – del tutto condivisibilmente – affermato che, in tali ipotesi, il rispetto della disciplina normativa introdotta dalla disposizione normativa in esame pone all'Amministrazione l'espresso divieto, anche ove il mezzo proprio sia quello in concreto più conveniente, di applicare le modalità di rimborso dei costi sostenuti dal dipendente previste dalla normativa precedente. Fermo tale limite, la stessa Corte suggerisce peraltro alle Amministrazioni di dettare propri e autonomi criteri di ristoro, i quali "*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*".

Al riguardo, questo Ufficio ritiene che tale espressione non possa essere intesa come diretta a dettare un criterio puntuale e vincolante di rimborso delle spese in favore del dipendente autorizzato all'uso del mezzo proprio. La norma di legge, infatti, con una disposizione in parte indeterminata, si è limitata ad assegnare una finalità di risparmio, ma non ha imposto il mezzo per conseguire tale risultato, che pertanto resta affidato alla scelta tecnico-discrezionale delle singole pubbliche amministrazioni, restando ovviamente escluso, per il principio di divisione dei poteri, che tale determinazione interpretativa del precetto normativo incompleto possa essere dettata in termini vincolanti dal Giudice contabile.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Pertanto, è da ritenere che la Corte abbia semplicemente inteso fornire utili suggerimenti operativi e chiarire che l'Amministrazione, nell'esercizio delle proprie autonome determinazioni in merito alla definizione delle modalità di rimborso delle spese in argomento, debba solo "tenere conto" delle variabili sopra richiamate. Ciò, pertanto, non implica che il ristoro corrisposto al dipendente debba necessariamente essere limitato all'importo corrispondente al costo dei mezzi pubblici di trasporto né, tantomeno, che quello indicato dalla Corte sia l'unico criterio ammissibile.

A giudizio di questo Ufficio è, pertanto, ipotizzabile che – fermo il doppio limite del divieto di applicazione delle modalità di rimborso della spesa previste dalla disciplina precedente e della necessità di conseguire il risparmio di spesa stabilito dalla disposizione normativa in oggetto – l'Amministrazione possa autonomamente stabilire modalità di ristoro dei costi sostenuti dal dipendente autorizzato all'uso del mezzo proprio (per compiti diversi da quelli ispettivi) anche diverse rispetto al rimborso del costo dei mezzi di trasporto pubblico.

Codesto Segretariato generale, in uno alla Direzione generale competente, ben potrà, conseguentemente, elaborare indirizzi operativi e criteri applicativi idonei a coniugare l'esigenza di garantire l'efficiente ed efficace espletamento delle funzioni istituzionali di tutela con gli obiettivi di risparmio di spesa imposti dalla normativa del 2010 rispetto alle modalità di indennizzo del dipendente stabilite dalla normativa precedente.

IL CAPO DELL'UFFICIO