



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 15 maggio 2024;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006 e dalla deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Ploaghe in persona del Sindaco, trasmessa dal Consiglio delle Autonomie locali con nota prot. n. 155 del 9 aprile 2024, unitamente alla propria deliberazione n. 9 del 3 aprile 2024, acquisita al protocollo della Sezione n. 2199 del 10 aprile 2024;

Visto il decreto del Presidente della Sezione n. 13 dell'11 aprile 2024;

Vista l'ordinanza n. 5 del 13 maggio 2024, con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la Camera di consiglio del 15 maggio 2024 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Referendario Valeria Mascello;

PREMESSO IN FATTO

Con nota del 13 marzo 2024, il Comune di Ploaghe in persona del Sindaco ha inviato alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali che l'ha recepita con deliberazione n. 9 del 3 aprile 2024, acquisita al protocollo della Sezione n. 2199 del 10 aprile 2024.

Con la richiesta di parere, il Comune di Ploaghe domanda alla Sezione di esprimersi in ordine ai seguenti quesiti:

- 1) sull'ammissibilità o meno del rimborso spese viaggio per recarsi sul luogo di lavoro al personale dipendente assunto a tempo parziale (scavalco di eccedenza) ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311;*
- 2) in caso di ammissibilità, da quale luogo può essere ammesso il rimborso: se dal comune di residenza del lavoratore o dall'Ente di provenienza/appartenenza che ha rilasciato l'autorizzazione;*
- 3) le modalità di calcolo del rimborso spese viaggio: tariffa ACI o 1/5 del costo medio del carburante del mese di riferimento così come determinato dal MEF;*
- 4) se sia necessario chiedere l'attestazione, sotto responsabilità penale, di aver effettivamente sostenuto le spese nei giorni e nelle ore indicate nel prospetto di richiesta rimborsi.*

L'ente riporta che il personale assunto ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004 chiede di poter beneficiare del rimborso delle spese viaggio per recarsi sul luogo di lavoro, calcolato dal proprio comune di residenza o, in subordine, dall'ente di appartenenza che ha autorizzato lo "scavalco di eccedenza", evidenziando che «solo al personale dipendente in convenzione mediante lo "scavalco condiviso" (istituto diverso dallo "scavalco di eccedenza")

viene riconosciuto, ai sensi dell'art. 23, comma 4, del CCNL Funzioni locali, ove ne ricorrano le condizioni, il rimborso delle sole spese sostenute nei limiti indicati nell'art. 57 (Trattamento di trasferta) del vigente CCNL Funzioni locali", mentre "il restante personale dipendente non beneficia di nessun rimborso spese viaggio per recarsi al luogo di lavoro, ma beneficia unicamente, in caso di missione, dei rimborsi in applicazione dell'art. 57, comma 9 del CCNL (che disciplina le trasferte)".

Nella richiesta di parere, il Comune di Ploaghe richiama l'art. 1, comma 557, l. 30 dicembre 2004, n. 311 che costituisce la base normativa dell'istituto denominato "scavalco d'eccedenza" e che consente ai comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti, ai consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, alle comunità montane e alle unioni di comuni di "servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza" (la norma è stata modificata dall'art. 3, comma 6-bis, d.l. n. 44/2023, n. 44 convertito con modificazioni dalla l. n. 74/2023 e dall'art. 28, comma 1-ter, d.l. n. 75/2023 convertito con modificazioni dalla l. n. 112/2023 che hanno innalzato rispettivamente da 5.000 a 15.000 e a 25.000 la soglia di abitanti). L'ente richiama, altresì, l'art. 23, CCNL Funzioni Locali (16.11.2022), indicando che, nel regolare lo "scavalco condiviso", tale clausola della contrattazione collettiva ha previsto, tra l'altro, che al "personale utilizzato a tempo parziale compete, ove ne ricorrano le condizioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore, il rimborso delle sole spese sostenute nei limiti indicati nell'art. 57 (Trattamento di trasferta) del presente CCNL".

In sostanza, l'ente rileva che, a differenza di quanto previsto per lo "scavalco condiviso" cui è riconosciuto, a determinate condizioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore, il rimborso delle spese indicato per il trattamento di trasferta del personale comandato, la contrattazione collettiva non prevede nulla in ordine a eventuali rimborsi delle spese di viaggio per il personale in "scavalco d'eccedenza" di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 311/2004.

Il Comune di Ploaghe, in definitiva, sollecita l'esercizio della funzione consultiva della Sezione domandando se sia dovuto e secondo quali modalità il rimborso delle spese di viaggio anche al personale in "scavalco d'eccedenza", assunto con contratto di lavoro subordinato e a tempo parziale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 attribuisce alle Regioni e ai Comuni, Province e Città metropolitane, questi ultimi *"di norma per il tramite del consiglio delle autonomie locali, se istituito"*, la facoltà di richiedere *"pareri in materia di contabilità pubblica"* alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. 131/2003, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della stessa sotto il profilo soggettivo e oggettivo. La Sezione Regionale di controllo competente deve procedere alla verifica dei requisiti di ammissibilità, tenendo conto degli orientamenti di carattere generale e dei criteri di massima espressi dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sull'applicazione dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003.

In particolare, rilevano i criteri di massima elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 («Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva») e nella deliberazione n. 5/AUT/2006, integrati dalle successive deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG. Rilevano, tra le altre, le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG e n. 9/2022/QMIG.

Occorre tenere conto, altresì, dei principi giurisprudenziali che sono stati espressi dalle Sezioni riunite in sede di controllo, in particolare con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge del 1° luglio 2019, n. 78.

2. Ammissibilità soggettiva.

2.1. Sulla base dell'orientamento consolidatosi, è stato evidenziato, *sotto il profilo soggettivo*, il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a richiedere il parere (regioni, province, comuni, città metropolitane, unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni esercitate dall'unione stessa), che possono presentare le relative richieste anche attraverso il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito, previsto dall'art. 123 della Costituzione, che svolge, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le relative richieste da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo. L'ammissibilità soggettiva comporta la legittimazione dell'ente che ha la capacità di presentare la richiesta di parere (limite soggettivo esterno) e la legittimazione dell'organo che esprime formalmente la volontà dell'ente stesso (limite soggettivo interno).

2.2. Sul piano soggettivo, la richiesta di parere presentata dal Comune di Ploaghe è ammissibile ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 in quanto proviene, per il tramite del CAL, dal Sindaco, rappresentante dell'ente locale (art. 50, comma 2, del TUEL) e organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

3. Ammissibilità oggettiva

3.1. *Sotto il profilo oggettivo*, tenuto conto dei criteri di massima elaborati dalla giurisprudenza contabile, occorre valutare l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, la generalità ed astrattezza dello stesso posto all'attenzione della Sezione, l'assenza di una sua funzionalità rispetto all'adozione di atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell'ente, l'assenza di interferenze con l'esercizio di funzioni requirenti o giurisdizionali della Corte, ovvero di altra magistratura.

Come evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 54/CONTR/2010, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 non attribuisce una funzione di consulenza di portata generale, bensì una funzione consultiva limitata alla materia della *contabilità pubblica*. Ai fini della definizione della materia *contabilità pubblica*, non può rilevare *"il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame), sul bilancio"* (cfr. deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) per stabilire la sussistenza del requisito di ammissibilità oggettiva. Infatti, se è vero che *"ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinato da normativa di carattere contabilistico"* (cfr. delibera della Sezione delle Autonomie n. 5/2006).

La materia della contabilità pubblica deve ritenersi circoscritta ad *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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"* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006). A questo si aggiunga la necessità di valutare la materia anche secondo una *valenza dinamica* per cui devono ritenersi ammissibili *"quei 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010).

Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/2022/QMIG, la contabilità pubblica intesa secondo una nozione dinamica *“non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”*; occorre distinguere, quindi, *“tra le norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno, invece, meri riflessi finanziari”*, in quanto soltanto la prima tipologia di norme può ricondursi alla nozione dinamica di contabilità pubblica.

Infine, la funzione consultiva *“non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, quindi, occorre valutare se la richiesta di parere risponda ai criteri di massima elaborati dalla giurisprudenza contabile e condizionanti l’ammissibilità della stessa, come sopra richiamati sinteticamente, vale a dire: attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza dei quesiti posti all’attenzione della Sezione, assenza di una loro funzionalità rispetto all’adozione di atti di gestione rientranti nella competenza discrezionale dell’ente, assenza di interferenze con l’esercizio di funzioni requirenti o giurisdizionali della Corte, ovvero di altra magistratura.

3.2. L’oggetto della richiesta di parere proveniente dal Comune di Ploaghe attiene all’ammissibilità o meno del rimborso delle spese di viaggio per il personale assunto in *“scavalco d’eccedenza”* ai sensi dell’art. 1, comma 557, l. n. 311/2004 e delle eventuali modalità applicative e di calcolo di tale rimborso. L’ente richiama l’art. 23, comma 4, CCNL Funzioni Locali

ed evidenza che la contrattazione collettiva riconosce soltanto al personale in *"scavalco condiviso"*, ove ne ricorrano le condizioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore, il rimborso delle spese sostenute nei limiti indicati dall'art. 57 del CCNL per il trattamento di trasferta del personale comandato.

Come lo stesso Comune osserva nella richiesta di parere, il rapporto di lavoro con il personale autorizzato da altro ente locale non differisce da qualsiasi altro lavoro a tempo parziale alle dipendenze del Comune stesso, ferme restando le peculiarità ad esso riferite in ragione del necessario atto autorizzatorio e dei limiti determinati dalla circostanza che il soggetto interessato sia anche lavoratore subordinato e a tempo pieno presso l'ente autorizzante.

Nel richiamare l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nei pareri n. 2141/2005 e n. 3764/2013, la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG, ha fornito elementi chiarificatori in ordine alle differenze tra i due istituti, evidenziando la *ratio* della disposizione normativa di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 311/2004, introdotta *"allo scopo di fronteggiare l'esiguità degli organici e le concomitanti ridotte disponibilità dei bilanci"* e *"ispirata ad introdurre strumenti di semplificazione e di razionalizzazione dei servizi di primario interesse pubblico per venire incontro alle difficoltà degli Enti di ridotte dimensioni nel reperimento di personale dotato di competenze adeguate alle funzioni da svolgere"*.

La Sezione delle Autonomie ha considerato che nello *scavalco di eccedenza* *"la prestazione aggiuntiva andrà ad inquadrarsi necessariamente all'interno di un nuovo rapporto di lavoro autonomo o subordinato a tempo parziale, i cui oneri dovranno essere computati ai fini del rispetto dei limiti di spesa imposti dall'art. 9, comma 28, per la quota di costo aggiuntivo"*; l'atto autorizzatorio definirà i tempi e i modi attraverso i quali l'attività lavorativa presso l'ente utilizzatore non arrechi pregiudizio al corretto svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente di appartenenza che *"continuerà a gestire il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in assoluta autonomia e senza alcuna modificazione o novazione, oggettiva o soggettiva"*. La Sezione delle Autonomie ha considerato, altresì, che diverso istituto è lo *"scavalco condiviso"*, che consente all'ente locale di utilizzare il personale di altre amministrazioni *"per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo (le 36 ore settimanali) senza che questo configuri un autonomo rapporto di lavoro a tempo parziale"*, laddove l'ente di appartenenza è tenuto a *"prestare il suo previo assenso e regolare, mediante convenzione, i modi e i tempi di utilizzo del lavoratore nonché le modalità di ripartizione dei relativi oneri finanziari"*.

Nello *“scavalco d’eccedenza”* è perfezionato *“un contratto diverso e distinto rispetto a quello intrattenuto dal dipendente con l’ente locale di appartenenza, che comporterà l’applicazione degli istituti contrattuali previsti per i contratti a tempo determinato e parziale”* (Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, deliberazione n. 149/2023/PAR). Invece, nell’ambito di uno *“scavalco condiviso”* è assente un vincolo contrattuale diretto tra l’ente che si avvale delle prestazioni a *“scavalco”* ed il lavoratore, trattandosi di un modulo organizzativo di condivisione del personale fra amministrazioni pubbliche (Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, deliberazioni n. 149/2023/PAR e n. 80/2022/PAR; Sezione Regionale di Controllo per il Molise, deliberazione n. 105/2016/PAR).

Quindi, tenuto conto dei richiamati principi giurisprudenziali sul rapporto di lavoro in *“scavalco d’eccedenza”*, che presuppone un secondo datore di lavoro (l’ente presso cui la prestazione è svolta a tempo parziale), gli spostamenti del personale per raggiungere la sede del Comune di Ploaghe, sia che avvengano dalla sede di servizio dell’ente autorizzante sia che avvengano dalla residenza, non sono riconducibili a missioni o trasferte. La missione, infatti, si configura allorquando le prestazioni lavorative siano svolte presso luoghi diversi dalla sede di servizio dell’ente datore di lavoro.

La richiesta di parere presentata ai sensi dell’art. 7, comma 8, l. n. 231/2003 si limita a richiedere se sia ammissibile e secondo quali modalità un rimborso spese per il personale in scavalco d’eccedenza, richiamando l’art. 1, comma 557, l. n. 311/2004 e il CCNL Funzioni Locali, in specie l’art. 23, comma 4, del CCNL, senza sottoporre all’attenzione della Sezione quesiti che rimandino all’interpretazione o applicazione di norme di legge di contenimento della spesa pubblica di personale (art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010).

3.3. La richiesta di parere, pur ammissibile sotto il profilo soggettivo, non lo è sotto quello oggettivo, in quanto non attiene alla materia della contabilità pubblica sia nella sua accezione più ristretta sia nella sua accezione dinamica.

La richiesta di parere non richiama l’applicazione di norme e atti applicativi che disciplinano l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, né inerisce a specifiche questioni che, nell’ambito della materia considerata, *“possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”* (cfr. deliberazione n. 9/SEAUT/2022/QMIG).

Inoltre, con specifico riferimento alla funzione consultiva richiesta con riguardo a disposizioni della contrattazione collettiva, pure richiamate dal comune istante, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e n. 56/CONTR/2010) hanno evidenziato che *“l’interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In particolare, l’art. 46 prevede che l’ARAN, legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva nazionale, assicuri alle stesse assistenza <ai fini dell’uniforme applicazione dei contratti collettivi>. Il successivo art. 49 introduce, poi, un’apposita procedura, l’accordo di interpretazione autentica, per la definizione consensuale del significato delle clausole controverse ad opera delle parti che hanno sottoscritto l’accordo”*. Né la funzione consultiva può riguardare *“la cognizione e l’accertamento di diritti soggettivi anche patrimoniali, la cui tutela si fonda su propri “statuti” processuali e sostanziali indefettibili rispetto ai quali non hanno rilevanza ed efficacia giuridica fonti ad essi estranee”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG).

Pertanto, alla luce dei criteri espressi dalla giurisprudenza contabile, la richiesta di parere è inammissibile per mancata attinenza alla materia della contabilità pubblica e per la possibile interferenza con l’ambito di cognizione di altre giurisdizioni (Sezione Regionale di Controllo per la Regione Puglia, deliberazione n. 53/2024/PAR; Sezione Regionale di Controllo per la Regione Lazio, deliberazione n. 99/2022/PAR).

P.Q.M.

la Sezione adita dichiara inammissibile la richiesta di parere in esame.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari, nella Camera di consiglio del 15 maggio 2024.

IL RELATORE

Valeria Mascello

IL PRESIDENTE

Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 20 maggio 2024

IL DIRIGENTE
Giuseppe Mullano