

Le missioni nel pubblico impiego. La tormentata questione dell'utilizzo del mezzo proprio dopo la legge 122/2010

Autore: Tedesco Vincenzo

In: Diritto amministrativo

Tra gli interventi più significativi nella c.d. manovra estiva molto importante anche per la sua portata all'interno degli enti è l'intervento operato sulla disciplina delle missioni in particolare su uno strumento che viene utilizzato per svolgere l'attività lavorativa in un luogo diverso da quello dell'ordinaria sede di servizio. La questione dell'utilizzo del mezzo proprio per le attività lavorative dei dipendenti della pubblica amministrazione è uno dei principali rebus della manovra estiva 2010. Bisogna precisare che si sta parlando di uno strumento eccezionale che dovrebbe intervenire dove gli altri mezzi pubblici di trasporto non sono utili per raggiungere il luogo della missione e che comunque alla fine è stato utilizzato dalle amministrazioni in modo disinvolto quasi fosse il metodo ordinario di spostamento. Una riflessione preliminare va fatta: Si sta parlando di missione cioè lo svolgimento di un'attività lavorativa in luogo diverso da quello ordinario che deriva anche dal c.d. potere direttivo del datore di lavoro che può per le ragioni più svariate inviare il lavoratore in missione o anche sia lo stesso lavoratore che chiede di svolgere l'attività lavorativa in luogo diverso (si pensi all'attività di formazione e di aggiornamento professionale).

•

Il legislatore con il comma 12 dell'art. 6 del Dl n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 sembra voler cancellare ogni possibilità di autorizzazione in tal senso. L'analisi non è particolarmente semplice tenuto conto che, oltre alle disposizioni normative che vengono disapplicate, vi sono anche diverse problematiche che derivano dall'ambito di applicazione dell'istituto della disapplicazione. Innanzitutto il legislatore disapplica primis l'art. 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e successivamente l'art. 8 della legge 26 luglio 1978 n. 417. La prima disposizione stabilisce un'indennità chilometrica per il personale che, svolgendo funzioni ispettive, ha 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, utilizzando il mezzo proprio. La seconda norma disciplina invece l'entità di tale indennità chilometrica, ovvero un quinto del prezzo di un litro di benzina super vigente nel tempo, nonché il rimborso dell'eventuale spesa per il pedaggio autostradale. Già questo intervento del legislatore sembra in controtendenza che con quanto accade negli enti pubblici, in particolare lo svolgimento di funzioni ispettive si caratterizza proprio dal fatto che l'ispettore svolge la sua attività anche considerando lo spostamento cioè il fatto che per l'ispezione si deve muovere da un posto all'altro. Se il tempo di spostamento (rectius di viaggio) non viene considerato normalmente attività lavorativa, nel caso dell'attività ispettiva e di vigilanza ciò non avviene in nome di quel concetto di funzionalità che giustifica questa situazione. Era intervenuta allo scopo la giurisprudenza in particolare la sentenza della cassazione n. 5701 del 22/03/2004 che recita: Il tempo impiegato per raggiungere il posto di lavoro rientra nell'attività lavorativa vera e propria (con sommatoria al normale orario di lavoro), allorché sia funzionale rispetto alla prestazione. Tale requisito sussiste quando il dipendente, obbligato a presentarsi presso la sede dell'impresa, sia inviato, di volta in volta, in varie località per svolgere la prestazione lavorativa (ecco la c.d. attività ispettiva o attività assimilabile). Sulla stessa lunghezza d'onda si è posto il Consiglio di Stato che afferma con sentenza 3990 del 12/07/2007 che l'attività lavorativa è solo quella effettiva, e non anche il tempo di percorrenza per raggiungere le località di missione. Infatti, durante il tempo necessario per raggiungere, dalla ordinaria sede di servizio, il luogo dove si espleta l'attività, il dipendente non svolge il lavoro a cui è addetto, ma si limita a spostarsi da un luogo ad un altro (tipico esempio lo svolgimento di attività ispettiva in più territori). Diversamente avviene, allorché il dipendente, per esempio, scorta i detenuti. Infatti durante tale spostamento il lavoratore esercita l'attività lavorativa tipica, svolge, cioè, il servizio che ordinariamente gli compete. Ancora una volta rispetto alla regola generale del tempo di viaggio si insinuano alcune eccezioni. C'è da precisare che le due pronunce citate sono state rese in un periodo in cui esisteva l'indennità di missione che com'è noto è stata abolita anche per le missioni all'estero.

Esaminiamo le norme disapplicate:

Legge n. 836/1973, art. 15

Al personale che per lo svolgimento di funzioni ispettive 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, anche se non acquista titolo all'indennità di trasferta, l'uso di un proprio mezzo di trasporto con la corresponsione di un'indennità di L. 43 a chilometro quale rimborso spese di viaggio, qualora l'uso di tale mezzo risulta il più conveniente dei normali servizi di linea. L'uso del mezzo proprio di trasporto deve essere autorizzato dal dirigente generale o da altro capo ufficio avente qualifica non inferiore a quella di primo dirigente o equiparata che, in sede di liquidazione di detta indennità, dovrà convalidare il numero dei chilometri percorsi indicati dagli interessati. Il consenso all'uso di tali mezzo viene rilasciato previa domanda scritta dell'interessato dalla quale risulti che l'amministrazione è sollevata da qualsiasi responsabilità circa l'uso del mezzo. Nei casi in cui l'orario dei servizi pubblici di linea sia conciliabile 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. Per i percorsi compiuti nella località di missione per recarsi dal luogo dove è stato preso alloggio al luogo sede dell'ufficio o viceversa e per spostarsi da uno ad altro luogo di lavoro nell'ambito del centro abitato non spetta alcun rimborso per spese di trasporto, né alcuna corresponsione di indennità chilometrica.

Legge n. 417/1978, art. 8

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 super vigente nel tempo. Sulle misure risultanti va operato l'arrotondamento per eccesso a lira intera. Il dipendente statale trasferito di autorità, per il trasporto di mobili e masserizie può servirsi, nei limiti di peso consentiti e previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, di mezzi diversi dalla ferrovia. In tal caso le spese saranno rimborsate con una indennità chilometrica di L. 60 a quintale o frazione di quintale superiore a 50 chilogrammi, fino ad un massimo di 40 quintali per i mobili e le masserizie e di un quintale a persona per il bagaglio. Il rimborso non potrà comunque superare la spesa effettivamente sostenuta e documentata. Al dipendente è rimborsata inoltre l'eventuale spesa sostenuta per pedaggio autostradale. L'indennità dovuta per i percorsi o frazioni di percorso non serviti da ferrovia o altri servizi di linea e quella per i percorsi effettuati a piedi in zone prive di strade, a norma degli articoli 12, settimo comma, e 19, terzo comma, della legge 18 dicembre 1973, n. 836, sono elevate, rispettivamente, a L. 100 ed a L. 150 a chilometro. L'indennità prevista dall'art. 19, comma quarto, della stessa legge è elevata a L. 150 a chilometro. Le indennità di cui ai commi terzo, quinto e sesto del presente articolo sono rideterminate annualmente ai sensi del precedente art. 1, nei limiti dell'aumento percentuale apportato all'indennità di trasferta.

Dalla lettura della legge e dal complicato sistema utilizzato da legislatore sorgono alcune questioni non facilmente risolvibili. In particolare viene da chiedersi se la disapplicazione riguardi solamente l'utilizzo del mezzo proprio per servizi ispettivi o non, in via generale, ogni utilizzo dello stesso anche da dipendenti che svolgano attività diverse. Infatti, mentre il comma 1 dell'art. 15 disapplicato si riferisce concretamente al personale ispettivo, il comma 3 è rivolto genericamente a tutto il personale che debba recarsi in località comprese nei limiti delle circoscrizioni di cui al comma 1 qualora l'orario dei servizi pubblici di linea sia inconciliabile con lo svolgimento della missione o nei casi in cui tali servizi manchino del tutto. Se dovessimo cercare di considerare la voluntas legis dovremmo ritenere più in linea con le finalità di tutto il Dl n. 78/2010 l'interpretazione più estensiva ovvero una portata della norma su qualsiasi utilizzo del mezzo proprio; la stessa relazione al disegno di legge sulla conversione precisa che l'obiettivo del Governo è quello di "sopprimere" l'utilizzo del mezzo proprio di trasporto per il personale contrattualizzato. Ma qui sorge un problema non superabile. La legge effettivamente fa riferimento al personale contrattualizzato di cui al testo unico sul pubblico impiego; pertanto da una lettura sommaria e letterale della norma rimarrebbero fuori tutta una serie di figure che gravitano nelle pubbliche amministrazioni che hanno contratti flessibili o addirittura negli enti ricerca rapporti non riconducibili allo schema contrattuale. Si potrebbe pervenire all'assurdo che mentre il personale contrattualizzato non può utilizzare il mezzo proprio per via della disapplicazione, il mezzo proprio invece sarebbe uno dei mezzi seppur eccezionale che potrebbe utilizzare il collaboratore coordinato e continuativo, il dottorando, lo specializzando e così via creando una palese violazione in questo caso del principio di uguaglianza. Ma se nel caso del contratto potremmo dire che anche un eventuale spostamento di missione può essere regolato dal contratto stesso, il problema poi si sposta su quale sia la norma o le norme applicabili. E se applicabili sono le norme che riguardano il pubblico impiego o quelle contrattuali dovremmo concludere in via estensiva che non sarebbe possibile l'uso del mezzo proprio, insomma un vero e proprio caos normativo e applicativo. Stesso discorso andrebbe fatto per le altre figure non assimilabili a contratti di tipo autonomo.

Il comma 12 dell'art. 6 del Dl n. 78/2010 non si ferma qui. Viene infatti aggiunto che cessano di avere effetto anche eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi della pubblica amministrazione. È quindi necessaria un'attenta ricerca degli articoli dei Ccnl che disciplinano situazioni simili a quelle che ora il legislatore ha disapplicato nelle norme sopra esaminate. Nella tornata

contrattuale degli anni 1999-2000 abbiamo verificato disposizioni presenti più o meno in quasi tutti i comparti classificate sotto la dicitura di “trattamento di trasferta” che in buona sostanza ribadivano i contenuti della norma primaria. Se si pensi poi alle Università, forti dell’autonomia regolamentare, sono i regolamenti di Ateneo a specificare a volte meglio le prescrizioni del legislatore.

Ma indipendentemente dalle prescrizioni normative che cosa è il mezzo proprio e quando sorge l’esigenza dell’utilizzo?

L’utilizzo del mezzo proprio deve sempre essere un’esigenza eccezionale cioè deve essere autorizzato solo quando nessun altro mezzo consenta di aggiungere per tempo la località svolgimento della missione e non può diventare una normale modalità di svolgimento dell’attività lavorativa quasi fosse la normale forma di postamento. Non a caso la disposizione ne dà una possibilità solamente per distanze superiori ai 10 km, ravvisandosi a contrario di fatto l’obbligo di utilizzare gli strumenti messi a disposizione dall’ente nelle attività ordinarie correlate alla propria sede di servizio anche in città che per la loro conformazione (si pensi a Roma o Milano etc.) possono avere più sedi dell’ente sparse su tutto il territorio comunale. Tutto ciò è ovviamente in linea con quanto prevede il codice civile nell’ambito del rapporto di lavoro subordinato, laddove appare evidente che è il datore di lavoro che deve mettere a disposizione del lavoratore tutti gli strumenti necessari per lo svolgimento delle attività richieste anche quindi per lo svolgimento della missione. La possibilità che il dipendente metta a disposizione il proprio mezzo di trasporto è quindi esclusivamente una situazione eventuale e correlata in ogni caso a eventi di eccezionalità o a particolari caratteristiche di svolgimento della propria attività lavorativa (attività ispettiva, di vigilanza, gli autisti).

Ma in tutto questo caos normativo il legislatore non ha infatti abrogato né disapplicato l’art. 9 della legge n. 417/1978, ma si è limitato stranamente solo l’art. 8.

La norma non disapplicata

Legge n. 417/1978, art. 9

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.

Com'è possibile notare, tale disposizione legittima l'utilizzo del proprio mezzo di trasporto purché in presenza di due condizioni specifiche: le particolari esigenze di servizio e l'economicità della scelta. Appare indispensabile quindi capire se il fatto di aver lasciato questa norma costituisca una svista del legislatore o piuttosto una precisa volontà dal momento che è stata confermata dalla legge di conversione.

Gli operatori sembrano quindi lasciati soli in un labirinto costituito da norme disapplicate e da norme ancora valide dalle quali, anche riflettendo sulla ratio finale dell'intera manovra, ovvero il contenimento della spesa, sembra difficile vedere una via d'uscita.?? In primis se tutto il problema delle amministrazioni è stato l'uso del mezzo proprio allora si dovrebbe dire che grande responsabilità dovrebbe essere attribuita a chi ha autorizzato questo strumento e quindi ai successivi rimborsi, dall'altro lato dovremmo dire che anche le compagnie assicuratrici si sono arricchite visto che per l'utilizzo del mezzo, fermo restando le difficoltà oggettive dell'onere della prova, il lavoratore dovrebbe tenere indenne l'amministrazione dalle conseguenze derivanti dall'uso e quindi sul versante assicurativo sono molto incrementati i premi in relazione all'utilizzo che il dipendente ne possa fare.

Ne è conseguito che già al momento dell'entrata in vigore del Dl n. 78/2010 non sono mancati, a seguito dei dubbi esposti dagli operatori della pubblica amministrazione, chiarimenti ed interpretazioni da parte dei più svariati organismi ufficiali. Spesso l'analisi si è tradotta in vere e proprie circolari interpretative e applicative, quali ad esempio quella del ministero della Pubblica Istruzione e quella del ministero dei Beni culturali.?Sull'argomento è intervenuta per ben due volte la Regione Friuli Venezia Giulia. In un primo parere, il n. 10.693/2010, si aderisce alla tesi che il divieto valga solo per il personale ispettivo. In seguito

con il parere n. 13.886/2010 e nell'ambito di un'analisi più ampia e completa si conclude, anche alla luce delle contrapposizioni che abbiamo prima evidenziato, che per il momento sarebbe più opportuno, in via cautelativa, assumere un comportamento prudente e rispondente allo spirito della legge: il divieto di utilizzo del mezzo proprio potrebbe quindi estendersi a tutti i lavoratori degli enti locali. Il nocciolo di tutta la questione sembra quindi orientarsi sul riconoscimento o meno del taglio all'utilizzo del mezzo proprio per i soli i servizi ispettivi oppure ad ampio raggio per tutte le tipologie di attività. Non meno però importanti sono due ulteriori interpretazioni che cercano di dare maggiori spunti sui comportamenti diretti da adottare nei prossimi mesi da parte delle pubbliche amministrazioni. In primis la sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia. Su apposita richiesta specifica da parte della Provincia di Bergamo, i giudici contabili hanno cercato di dare una risposta concreta sulla possibilità di garantire ulteriormente tutta una serie di servizi istituzionali degli enti locali che regolarmente, per mancanza di un cospicuo parco macchine e soprattutto per un territorio molto ampio e frammentato, vengono svolti con l'utilizzo del mezzo proprio dei dipendenti. Se dovessimo già commentare questo primo assunto potremmo dire che tutte le amministrazioni pubbliche svolgono finalità pubbliche e quindi sono obbligate a garantirle. Il punto focale di tutta la delibera n. 949/2010 risiede nella convinzione che l'aver mantenuto in vita l'art. 9 della legge n. 417/1978 che quindi costituisce una vera e precisa volontà del legislatore non è una svista. I giudici contabili quindi, raccomandando un'attenta valutazione della fattispecie secondo i criteri di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. da parte dell'amministrazione provinciale nella piena esplicazione della propria autonomia decisionale, ritengono che la norma di cui all'art. 6, comma 12, del Dl n. 78/2010, letta in senso costituzionalmente orientato, non può intervenire nell'organizzazione dei servizi degli enti locali. Pertanto, in vigore dell'art. 9 della legge n. 417/1978, e in presenza delle due condizioni previste dalla medesima norma, vale a dire le particolari esigenze di servizio e la convenienza economica, l'uso del mezzo proprio può essere autorizzato, con la rifusione delle spese effettivamente sostenute, tenuto conto della peculiarità del servizio espletato e delle funzioni dell'ente locale, garantite dall'ordinamento. Ora se possiamo condividere la posizione di chi sostiene che in assenza di una disapplicazione di un articolo lo stesso sia applicabile non senza comprendere come da questo assunto ne discende anche la rifusione delle spese visto che il richiamato articolo 9 non ne parla espressamente. La Corte dei Conti sul punto utilizza un ragionamento di tipo logico. Non posso autorizzare il mezzo proprio se poi non posso liquidare le spese sostenute per chilometro. Ma in questo modo potremmo anche concludere che logicamente il senso della volontà del legislatore è quello del risparmio e quindi delle riduzioni di spesa pubblica a cui può contribuire anche questa voce specifica.

Poi è intervenuta l'interpretazione da parte della Ragioneria generale dello Stato contenuta nella circolare n. 36/2010. Nel documento viene assolutamente e decisamente confermato che il taglio proposto dal legislatore al comma 12 dell'art. 6 del Dl n. 78/2010 esclude il personale adibito a funzioni ispettive nonché, avuto riguardo alla natura dell'attività svolta, i soggetti impegnati nello svolgimento di funzioni istituzionali relative a compiti di verifica e controllo. Ciò che consentirebbe quindi ancora l'utilizzo del mezzo proprio sarebbe l'affidamento di specifici compiti in un'ottica funzionale (quindi richiamando la giurisprudenza della Cassazione citata) che privilegia l'efficacia di verifiche e controlli rispetto alle distinzioni formali fra categorie di personale. In ogni caso, l'utilizzo del mezzo proprio va sempre autorizzato qualora tale scelta risulti quella economicamente più vantaggiosa. Per il personale impegnato nello svolgimento di compiti diversi da quelli ispettivi di verifica e di controllo, l'autorizzazione (fatta salva dall'art. 9 della legge n. 417/1978 ancora vigente) è finalizzata esclusivamente alla copertura assicurativa, escludendosi ogni possibilità di rimborso spese per l'utilizzo del mezzo proprio. (distaccandosi in questo dalla conseguenza logica adottata dalla Corte dei Conti Lombardia) ma introducendo il principio che l'autorizzazione presuppone anche una tutela e copertura assicurativa da parte dell'ente che contemperi e racchiuda tutte le possibili ipotesi di svolgimento delle attività dei vari dipendenti e anche di coloro che con l'ente anche un rapporto formalizzato

Tutte queste riflessioni non consentono però ancora di pervenire ad un'applicazione e soluzione alla tormentata questione dell'utilizzo del mezzo proprio sia per la vigenza di alcune norme che sembrano andare nel senso opposto alla volontà del legislatore sia per il fatto che già quella volontà del legislatore, almeno per le amministrazioni centrali dello stato non viene rispettata visto l'intervento della ragioneria generale. Ricordiamo anche per complicare il quadro che molte attività negli enti possono essere svolte solo con l'utilizzo di un mezzo per aggiungere località impervie (si pensi ai veterinari, a chi svolge analisi, misurazioni, ai soliti ispettori e così via) è vero che la guida deve essere sempre quella dell'economicità ma non dimentichiamo che lo svolgimento dell'azione amministrativa presuppone anche altri due requisiti l'economicità e l'efficienza.

Tedesco Vincenzo

<https://www.diritto.it/le-missioni-nel-pubblico-impiego-la-tormentata-questione-dell-utilizzo-del-mezzo-proprio-dopo-la-legge-1222010/>