

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

*Nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2015 composta dai seguenti magistrati:*

Presidente	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

A seguito della Camera di consiglio del 15 ottobre 2015 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere (prot. n. 3158 CdC del 22 settembre 2015), formulata dal Sindaco del comune di Sammichele di Bari (BA).

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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

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;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 96 del 15 ottobre 2015 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo in data odierna;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

**PREMESSO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del comune di Sammichele di Bari (BA) ha presentato una richiesta di parere inerente alla possibilità che l'ente assuma l'onere del rimborso delle spese di viaggio sostenute dal personale dipendente di altro ente, ma utilizzato in convenzione presso il comune istante.

In particolare, il Rappresentante legale del comune ha precisato in via preliminare che:

- *- "...il Comune di Sammichele di Bari ha in essere duplice accordo convenzionale, stipulato ai sensi dell'art. 14 CCNL 22/01/2004 Comparto Regioni Enti Locali, con i Comuni di Bari e Molfetta.*
- *Tali accordi disciplinano l'utilizzo congiunto tra i Comuni aderenti di duplice unità di personale, rispettivamente n. 1 istruttore direttivo di vigilanza e n. 1 istruttore direttivo tecnico, entrambi titolari di posizione organizzativa.*
- *Le convenzioni sono state strutturate in modo tale che i due professionisti prestino la propria attività alternativamente nei comuni datori di lavoro ovvero in quello convenzionato. Non risulta previsto, in senso opposto, che nell'ambito della medesima giornata lavorativa sia necessario lo spostamento tra una sede d'ufficio e l'altra..."*

In considerazione di quanto suesposto il Sindaco chiede un parere affinché venga chiarito se *“...sia corretto inserire nello stipulando accordo convenzionale clausola che consenta ai dipendenti, di cui è richiesto l'utilizzo congiunto, di ottenere il rimborso delle spese viaggio, necessarie per il raggiungimento di questa sede convenzionata. Ciò fermo restando, come in precedenza descritto, che le modalità di utilizzo del personale convenzionato escludono la necessità, salvo eccezionali situazioni, di mobilità tra le sedi municipali in accordo...”*.

## CONSIDERATO

### 1. Ammissibilità soggettiva.

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali...”*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata - come nel caso di specie - dal Sindaco del comune, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

### 2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

In particolare, nel definire gli ambiti della funzione consultiva, sotto il profilo dell'attinenza con la materia della “contabilità pubblica”, le SS.RR. della Corte dei conti con deliberazione n. 54/2010, nell'escludere che la suindicata disposizione conferisca alle Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza di portata generale, ha specificato che: *“La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di 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”*.

Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i

settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.

Ulteriore elemento di valutazione è connesso alla indispensabile verifica della circostanza che il quesito proposto, non implichi la possibilità di adottare provvedimenti amministrativi di ordine propriamente gestionale, soprattutto se già posti in essere o connessi a comportamenti espletati; inoltre, tale elemento di valutazione risulta particolarmente significativo nei casi in cui l'interesse concreto rinvenibile nella richiesta di parere (e conseguentemente nel provvedimento che l'ente intende adottare), possa, in qualche modo, essere oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Alla luce delle suesposte linee interpretative, ritiene il Collegio che il parere formulato dal comune di Sammichele di Bari rientri nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", in quanto involge problematiche inerenti, ancorché indirettamente, ai limiti alle spese di missione e/o al rimborso delle spese di viaggio sostenute dai pubblici dipendenti, così come già in più occasioni specificato dalla giurisprudenza delle Sezioni di controllo della Corte dei conti (cfr. *ex multis*: Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 21/PAR/2013, Sezione regionale di controllo per Basilicata, deliberazione n. 61/PAR/2013).

#### MERITO

La questione sottoposta al vaglio consultivo della Sezione investe la possibilità, per i comuni che si avvalgono di personale "in convenzione" con altri enti, di riconoscere a tale tipologia di dipendenti il rimborso spese derivante dall'incombenza degli spostamenti fra le sedi istituzionali ove si presta servizio.

Preliminarmente, si rende necessario precisare che la giurisprudenza della Corte dei conti ha avuto già occasione di pronunciarsi in merito all'individuazione della normativa di riferimento per analoghe fattispecie.

In particolare, la deliberazione n. 9/CONTR/2011, delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, ha statuito la sostanziale inapplicabilità della disciplina sui limiti di spesa connessa al trattamento di missione (Cfr. art. 6 della legge n. 122 del 2010), al segretario comunale titolare di segreterie convenzionate per l'accesso alle diverse sedi, riconoscendo, di conseguenza, l'estraneità dell'istituto giuridico del "trattamento di missione", rispetto al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili da parte del segretario in convenzione.

Quest'ultima ipotesi è stata esplicitamente contemplata dall'art. 45, comma 2 del CCNL 16 maggio 2001 dei Segretari comunali e provinciali, con il quale si è inteso, "...sollevare il segretario comunale o provinciale dalle spese sostenute per gli spostamenti fra le varie sedi istituzionali ove il medesimo è chiamato ad espletare le funzioni..." (cfr. SS.RR. n. 9/CONTR/2011).

Il successivo comma 3 del medesimo art. 45, prevede che la spesa per i trasferimenti tra i diversi enti interessati, sia ripartita secondo le modalità stabilite nella convenzione, palesando, all'evidenza, come tale onere assuma carattere negoziale e non risulti coincidente con la diversa ipotesi del trattamento di missione *tout court* (cfr. Sez. Regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n.118/PAR/2013 e Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n.348/PAR/2014).

Per quel che concerne la fattispecie oggetto di richiesta di parere, ovvero la peculiare posizione di dipendente di un ente locale che, in virtù di una convenzione stipulata ai sensi dell'art. 14 del CCNL 20 gennaio 2004 - Comparto Regioni Enti locali, presta il proprio servizio anche presso un comune diverso, ritiene il Collegio che siano applicabili estensivamente i medesimi principi posti a fondamento della normativa contrattuale suindicata, e prevista specificamente per i segretari comunali. Invero, la casistica *de qua* potrebbe considerarsi riconducibile alla *eadem ratio* di limitare, mediante il riconoscimento di un rimborso ai dipendenti "convenzionati", l'entità dei maggiori oneri derivanti dalle ulteriori e/o maggiori spese di viaggio, conseguenti alla necessità di raggiungere più sedi di servizio. L'eventuale previsione del rimborso delle spese di viaggio, nonché la regolamentazione delle modalità, della tempistica e del *quantum* del riconoscimento devono essere disciplinati nell'ambito della convenzione medesima e, quindi, trovano la propria *sedes materiae* nell'accordo negoziale intercorrente tra gli enti locali interessati.

Osserva il Collegio che, ancorché lo strumento convenzionale è principalmente volto al miglioramento dell'organizzazione delle funzioni e dei servizi istituzionali, nell'osservanza dei principi di efficienza e di efficacia della pubblica amministrazione, questo non può sottrarsi alle regole che impongono agli enti locali il rigoroso rispetto dei principi di economicità e sana gestione finanziaria; pertanto, il riconoscimento del rimborso delle spese di viaggio convenzionalmente concordate, deve soggiacere ad alcune limitazioni. In via del tutto esemplificativa, il Collegio rammenta la copiosa giurisprudenza del controllo in relazione all'utilizzo del mezzo proprio, con particolare riferimento alle connesse finalità di contenimento della spesa e degli oneri che vengono sostenuti in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto (cfr. Sezione regionale per la Puglia, deliberazione n. 31/PAR/2012, Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 118/PAR/2013).

Da ultimo, si segnala che la questione relativa al rimborso delle spese di viaggio sostenute dal Segretario comunale per il raggiungimento delle sedi convenzionate, con specifico riferimento ai profili di responsabilità erariale, è stata recentemente oggetto di approfondimenti da parte della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Emilia-Romagna (cfr. Sentenza n. 103/2015/R del 25 marzo 2015).

La Sezione giurisdizionale ha esaminato i contenuti della convenzione congiuntamente alla normativa contrattuale in materia, definendo l'alveo interpretativo nel quale si dovrebbe correttamente collocare, nella casistica in argomento, l'istituto giuridico del rimborso spese di viaggio.

#### **PQM**

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Sammichele di Bari (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 15 ottobre 2015.

Il Relatore

F.to Rossana De Corato

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 15/10/2015

Il Direttore della Segreteria  
F.to Marialuce Sciannameo