Deliberazione n. 3/2017/PAR
Comune di San Cesareo (RM)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2017

composta dai seguenti magistrati:

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Oriella Martorana	Primo Referendario;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTO il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la L. 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;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, del 15 aprile 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo";

ESAMINATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Cesareo, con nota del 25 ottobre 2016, prot. n. 20656, inoltrata con nota CAL del 4 novembre 2016, acquisita al protocollo della Sezione con il n.5888 del 7 novembre 2016;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1 del 10 gennaio 2017, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna per l'esame collegiale della predetta

questione consultiva;

UDITO, nell'odierna Camera di Consiglio, il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di San Cesareo ha formulato per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) richiesta di parere in materia di tipologia ed entità delle spese di viaggio rimborsabili al Segretario comunale titolare di segreteria convenzionata tra più Enti locali, nel caso di utilizzo del mezzo proprio, sollevando dubbi ermeneutici circa la corretta applicazione del combinato disposto dell'art. 6, comma 12, del D.L. n.78/2010, convertito dalla L. n.122/2010, dell'art. 10, comma 3, del D.P.R. n.465/1997 e dell'art. 45, comma 2, del C.C.N.L. del 16 maggio 2001 e ponendo sul tema una serie di quesiti specifici.

CONSIDERATO

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono investite dell'esercizio della funzione consultiva dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, previa verifica in concreto della coesistenza di due requisiti di ammissibilità.

In relazione al profilo soggettivo, la richiesta di parere -per essere ammissibile- deve provenire dal legale rappresentante di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003. Nella specie la legittimazione soggettiva sussiste, in quanto l'istanza è stata presentata a firma del Sindaco pro-tempore, soggetto legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente locale e ad impegnarlo verso l'esterno (art. 50 TUEL). La richiesta è stata inoltre, ritualmente, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art.123, 4° comma, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi profili attuativi- dalla L.R. n. 1/2007.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere -per essere ammissibile- deve avere per oggetto un quesito di carattere generale ed astratto, riguardante l'interpretazione e l'applicazione di una norma riconducibile alla materia della "contabilità pubblica", quale interpretata dalla Corte conti in senso strumentale all'esercizio della funzione consultiva *ex lege* n.131/03.

Come chiarito dalle Sezioni Riunite di questa Corte, possono essere esaminate in sede consultiva, accanto alle questioni riconducibili al concetto di "contabilità pubblica" - intesa come sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici "anche quelle materie che risultano

connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS. RR., delib. n. 54 del 2010 ed in senso conforme delib. n.14 dell'8 marzo 2011).

La Sezione delle Autonomie ha di recente specificato che, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali" e che "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica" (delib. n. 3/2014/SEZAUT).

Questa Sezione ha, inoltre, avuto occasione di precisare più volte che la funzione consultiva non può essere attivata per richiedere valutazioni sugli effetti di fatti gestionali specifici in un ambito devoluto alle scelte discrezionali del Comune (poiché l'inserimento della Corte "nei processi decisionali degli enti", sarebbe del tutto incompatibile con la natura esterna e neutrale delle funzioni di questa magistratura di controllo), o peggio al fine di precostituirsi una causa di esonero da responsabilità amministrativo-contabile.

Ciò posto, il quesito in esame -per come è stato prospettato- può essere dichiarato ammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto, pur facendo cenno ad alcune circostanze concrete, può ritenersi delineato in termini sufficientemente generali ed astratti, poiché solleva un dubbio ermeneutico sul combinato disposto dell'art. 6, comma 12, del D.L. n.78/2010, convertito dalla L. n.122/2010, dell'art. 10, comma 3, del D.P.R. n.465/1997 e dell'art. 45, comma 2, del C.C.N.L. del 16 maggio 2001, disposizioni certamente qualificabili di "contabilità pubblica", in quanto attinenti all'importo del rimborso spettante al Segretario comunale, pacificamente rientrante nell'ambito delle spese del personale.

Nel merito, il Sindaco deduce che il Comune di San Cesareo gestisce il servizio di segreteria comunale mediante una convenzione sottoscritta col Comune di Santa Marinella, trattandosi di una sede di Classe 1B. Il quesito sottoposto al Collegio verte, in particolare, sulla tipologia e sull'entità del rimborso spese di viaggio spettante al Segretario in regime di convenzione. L'Ente vuole, in sostanza, sapere:

> "a) se il rimborso delle spese di viaggio spetti al Segretario comunale quando si rechi, con il proprio mezzo di trasporto, al secondo Ente senza passare dal primo (comune capofila);
>
> b) o viceversa, se lo stesso rimborso spetti esclusivamente nei casi in cui il Segretario si sposti nella stessa giornata da una sede comunale all'altra; e se, in tale ultimo caso, l'entità del rimborso giornaliero, da parametrarsi sulla base di un'indennità chilometrica pari ad un quinto del costo della benzina verde per chilometro, debba essere, comunque, commisurato al percorso di andata e ritorno tra le due sedi convenzionate, o invece, al solo unico tratto intercorrente tra le due sedi di segreteria, dato atto che il segretario dopo aver concluso l'attività nella seconda sede torna alla sua residenza;
>
> c) se tra le spese rimborsabili possano essere ricomprese anche quelle di pedaggio autostradale, essedo i due Enti comunali in questione dotati di relativo casello e trattandosi, peraltro, di spese agevolmente documentabili tramite il sistema di telepass e, quindi, *prima facie*, pienamente annoverabili tra quelle di cui all'art.45, comma 2, del CCNL del 16/05/2001."

In punto di diritto, l'art. 6, comma 12, del D.L. n.78/2010, convertito dalla L. n.122/2010, perseguendo una finalità di contenimento della spesa pubblica, ha previsto che "*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, <u>non possono effettuare spese per missioni</u>, 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, <u>per un ammontare superiore</u>*

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, a quella effettuata dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per lo svolgimento delle attività indispensabili di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e a quella effettuata dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati nonché da finanziamenti di soggetti pubblici destinati ad attività di ricerca. … 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".

Ma l'orientamento contabile prevalente ha ritenuto che tale disposizione non abbia intaccato la vigenza e l'efficacia dell'art. 45, comma 3, del CCNL, nella parte in cui riconosce tale rimborso spese ai Segretari comunali e provinciali quale onere negoziale disciplinato dalla Convenzione e ripartito tra i diversi Enti convenzionati, in quanto si è ritenuto che non costituisca trattamento di missione il rimborso delle spese sostenute - per gli spostamenti con l'utilizzo del mezzo proprio- dal Comune convenzionato al Comune capofila, trattandosi comunque di spostamento tra sedi istituzionali ordinarie di lavoro (SS.RR. n.9/2011).

La giurisprudenza di questa Corte è, inoltre, pacificamente orientata nel senso che il rimborso delle spese di viaggio del Segretario comunale spetti soltanto quando il medesimo si rechi, con il proprio mezzo di trasporto, da un Comune ad un altro e non quando si rechi dal proprio domicilio al secondo Ente senza passare dal primo (Comune Capofila), per cui il punto a) va così definito (escludono la rimborsabilità degli spostamenti dalla residenza agli Enti in convenzione e tratto di ritorno: Sez. giurisdiz. Emilia Romagna n.103/2015/R e Sez. controllo Abruzzo n.221/2016/PAR).

In relazione al punto b), si osserva che è corretto ritenere che "il rimborso spetta esclusivamente nei casi in cui il Segretario si sposti nella stessa giornata da una sede

comunale all'altra" e ciò vale sia che si rechi dal Comune Capofila al secondo Comune presso cui lavora in regime di convenzione, sia nel caso inverso, in cui si rechi dal secondo al primo. L'art.10 del D.P.R. 1997 n.465 ("Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, a norma dell'art.17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n.127") prevede espressamente che siano le convenzioni (poi disciplinate dall'art. 30 del TUEL) a stabilire la ripartizione, oltre che degli oneri finanziari retributivi, anche del rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate spettanti al Segretario "*per recarsi da uno ad altro dei Comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni*". Negli spostamenti tra Comuni un rimborso può riconoscersi, purché l'utilizzo del mezzo proprio sia reputato economicamente più conveniente rispetto all'uso dei mezzi pubblici (Sez. controllo Campania n.275/2016/PAR), per i soli tratti tra le due sedi comunali di segreteria convenzionate effettivamente percorsi nello stesso giorno per cogenti ragioni d'ufficio, mentre le spese di viaggio relative al percorso che il Segretario, dopo aver concluso l'attività nella seconda sede, effettua per tornare alla sua residenza non sono rimborsabili (Sez. giurisdiz. Emilia Romagna n.103/2015/R).In relazione al punto c) ritiene la Sezione che le spese rimborsabili, quando il Segretario si reca con il mezzo proprio da un Comune all'altro, debbano essere previste -come modalità, tempistica ed entità- nella convenzione (Sez. controllo Puglia n.211/2015/PAR e n.31/2012/PAR e Sez. controllo Piemonte n.118/2013/PAR), fermo il divieto di reintrodurre, su base negoziale, le puntuali indicazioni fornite dal disapplicato art. 8 della L. n.417 del 1978, configurandosi altrimenti elusione delle limitazioni introdotte dall'art. 6, comma 12, del DL n.78 del 2010 (in tal senso espressamente Sez. controllo Piemonte n.118/2013, che riprende SS.RR. n.21/2011). Quanto all'entità specifica del rimborso, si è prospettato sul piano generale un parametro di riferimento volto ad includere, oltre alla copertura assicurativa legale, un indennizzo corrispondente alla somma che il dipendente autorizzato all'uso del mezzo proprio avrebbe speso ove avesse utilizzato i trasporti pubblici (SS.RR. n. 8/CONTR/2011) o, per un altro verso, rapportato proporzionalmente ad un'indennità chilometrica pari ad un quinto del costo della benzina verde per chilometro (in tal senso: SS.RR. Sicilia delib n. 30/2012/PAR, con parametro analogo a quello recentemente ripreso, per i consiglieri comunali, da delib. n. 38/ SEZAUT/2016/QMIG).

Ad avviso della Sezione, il rimborso può includere anche le spese di pedaggio

autostradale, purché correttamente documentate (in tal senso anche un parere del MEF-Dipartimento della Ragioneria dello Stato n.54055 del 21 aprile 2011, che evidenzia come l'uso del mezzo proprio sia giustificabile laddove funzionale ad una esigenza organizzativa di flessibilità connaturata alle peculiari caratteristiche dell'attività svolta ed alla variabilità dei relativi orari).

Ciò posto, con specifico riguardo al quesito, circa le diverse opzioni negozialmente traducibili a livello di convenzione, fermo il rispetto dei limiti massimi di spesa previsti dalla legislazione vigente ed in particolare l'obiettivo di riduzione della spesa rispetto al 2009, si richiama quanto questa Sezione ha già avuto occasione di precisare, peraltro con riferimento agli amministratori locali, chiarendo che "l'uso del mezzo proprio deve essere autorizzato ai fini assicurativi e che è rimessa alla libera determinazione dell'Ente la definizione in concreto, in un atto regolamentare, dei criteri di quantificazione del ristoro da riconoscere all'amministratore per l'utilizzo del mezzo proprio e che tale atto regolamentare deve essere adottato in modo tale da non realizzare una surrettizia reintroduzione dell'indennità chilometrica abrogata dal D.L. n. 78/2010 e tenendo conto della *ratio* della medesima norma, di contenimento della spesa pubblica, nonché degli oneri che l'Ente avrebbe sostenuto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto" (Sez. controllo Lazio, delib. n.169/2014/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio

rende il parere nei termini sopra indicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di San Cesareo.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2017.

Il Consigliere Relatore	**Il Presidente**
f.to Rosalba Di Giulio	*f.to* Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 17 gennaio 2017

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina