



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 27 settembre 2017

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;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista la nota prot. C.C. n. 13583 del 20 settembre 2017, con la quale il Sindaco del Comune di Corte Franca (BS) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

RITENUTO IN FATTO

1.- Il Sindaco del Comune di Corte Franca (BS) – ravvisata l'esigenza "di comprendere l'esatta portata applicativa della previsione di cui all'art. 6, comma 12, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122", dopo aver ricostruito il quadro normativo vigente in materia di contenimento della spesa pubblica per missioni (art. 9 della legge 6 luglio 1978, n. 417) e la disciplina, anche convenzionale, relativa al rimborso delle spese di viaggio sostenute dal segretario c.d. "titolare" (vengono richiamati in particolare l'art. 45, comma 2, del C.C.N.L. dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, che riconosce al segretario comunale "titolare" di una sede di segreteria convenzionata il diritto al rimborso delle spese di viaggio; la nota della Ragioneria generale dello Stato, prot. n. 54055 del 21 aprile 2011; il decreto del Presidente dell'unità di missione dell'Ex-Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali n. 25402 del 17 maggio 2011) – ha posto alla Sezione i seguenti due quesiti:

1) se spetti il "rimborso delle spese di viaggio (compresi i pedaggi autostradali)" al segretario comunale, assegnato quale "reggente", "per raggiungere il palazzo municipale";

2) quali siano i criteri da utilizzare al fine della quantificazione in concreto dei chilometri percorsi dal segretario comunale "reggente" per raggiungere la sede del comune.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Corte Franca all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti

amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

2.- Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; la deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

3.- Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1.- Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da

intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

3.2.- Con specifico riferimento alle richieste oggetto della presente pronuncia, complessivamente intese nei propri profili sostanziali, la Sezione osserva che esse possono essere esaminate nel merito in quanto formulate in termini generali e rientranti nella materia della contabilità pubblica, dato che i due quesiti attengono, nella sostanza, alla corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa, sulle quali, tra l'altro, questa Corte si è già più volte espressa (v., da ultimo, la Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 275/2016/PAR; la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 221/2016/PAR).

4.- In via preliminare, la Sezione precisa che le decisioni conseguenti, in materia di spesa, attengono al merito dell'azione amministrativa e rientrano, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente, che potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

5.- In materia, si deve preliminarmente evidenziare che i quesiti formulati dall'ente attengono, nella sostanza, alla disciplina ed alla quantificazione del "rimborso delle spese di viaggio" erogabile al segretario comunale "reggente" "per raggiungere il palazzo municipale". L'ente dà atto al contempo di conoscere la disciplina vigente per il segretario "titolare".

5.1.- Al riguardo, come costantemente rilevato da questa Sezione (v. la deliberazione n. 230/2015/PREV), l'istituto della reggenza, secondo la disciplina generale del pubblico impiego, sostanzia un meccanismo di preposizione ad un ufficio pubblico caratterizzato da un peculiare carattere di eccezionalità e di limitatezza temporale, ontologicamente estraneo, come tale, alla fisiologia dell'organizzazione amministrativa; da ciò se ne è tratta l'inidoneità dell'istituto a sopperire ad una carenza organica di personale, tanto più se conosciuta e prevedibile (al riguardo, devono essere richiamati sia i numerosi precedenti delle Sezioni regionali di controllo sia l'orientamento espresso dalla Sezione centrale del controllo di legittimità, sul quale v., per tutte, la deliberazione n. SCCLEG/23/2013/PREV della Sezione centrale del

controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche e la deliberazione n. 107/2015/PREV della Sezione regionale di controllo per la Puglia). L'istituto della reggenza è infatti un istituto eccezionale, necessariamente contrassegnato dai caratteri della temporaneità e straordinarietà (v. *ex multis* Cassazione, Sezioni unite, 16 febbraio 2011, n. 3814; Sezioni unite, 22 febbraio 2010, n. 4063); in particolare, tali circostanze si configurano quando, verificatasi una vacanza temporanea nella titolarità di un organo dovuta a cause imprevedibili, può profilarsi il pericolo di un pregiudizio in ordine al conseguimento degli interessi pubblici dell'amministrazione, cosicché, in definitiva, il ricorso all'istituto finisce con l'esser ordinariamente consentito, al di fuori di specifiche previsioni di legge, "solo allorquando sia stato aperto il procedimento di copertura del posto vacante e nei limiti di tempo ordinariamente previsti per tale copertura" (v. Cassazione, sezione lavoro, 7 gennaio 2009, n. 54; cfr. Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche di questa Corte, deliberazione n. SCCLEG/23/2013/PREV; Cassazione, sezione lavoro, 28 ottobre 2011, n. 22547 e n. 22546).

I principi sopra enunciati sul carattere di straordinarietà e temporaneità dell'istituto della reggenza sono, peraltro, confermati anche da quei precedenti della Corte dei conti che solo in considerazione delle specificità dei casi di volta in volta esaminati hanno ammesso al visto ed alla conseguente registrazione i relativi atti: si trattava, in particolare, di provvedimenti comunque necessari per garantire la continuità dell'azione amministrativa e rispetto ai quali l'organo competente ad adottarli non disponeva di strumenti organizzativi alternativi o funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione, arrestandosi le proprie competenze dirette a rimuovere lo stato di necessità alla mera segnalazione della vacanza d'organico e alla relativa richiesta di copertura del posto (cfr. ancora la deliberazione n. SCCLEG/23/2013/PREV della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche).

Orbene, così delineata la *ratio* dell'istituto, diviene evidente che nell'espletamento della "reggenza", sotto un profilo funzionale, la posizione del "reggente" deve essere necessariamente equiparata a quella del "titolare" ogni qual volta tale equiparazione risulti funzionale al corretto espletamento dell'attività dell'ufficio a cui il reggente viene preposto; in altre parole, sotto il profilo della gestione, vi è piena equiparazione funzionale fra "reggente", chiamato a garantire la continuità dell'azione amministrativa, e "titolare", la cui posizione si differenzia da quella del primo solo sotto il profilo genetico, della modalità di preposizione.

Ciò posto, è dunque evidente che al segretario reggente, sotto il profilo funzionale dell'espletamento dell'attività d'ufficio, si applichi *in toto* la disciplina del segretario titolare.

5.2.- Chiarita tale equiparazione, va rilevato che la disciplina del rimborso delle spese legate all'utilizzo di un mezzo proprio da parte del segretario comunale è già stata delineata dalla giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, la Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 275/2016/PAR; la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 221/2016/PAR).

In particolare, in merito al rapporto tra l'ambito applicativo dell'art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, e l'art. 45, comma 2, del C.C.N.L. del 16 maggio 2001, vanno *in primis* richiamate le conclusioni a cui sono pervenute le Sezioni riunite di questa Corte (v. la deliberazione n. 9 del 2011), secondo le quali il richiamato art. 45 non è stato reso inefficace dall'entrata in vigore del richiamato art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, stante la diversità delle fattispecie ivi disciplinate. La prima disposizione, infatti, prevede che "al segretario titolare di segreterie convenzionate, per l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili"; ad avviso delle Sezioni Riunite, "l'art. 6 della legge n. 122 del 2010 ha limitato le spese connesse al trattamento di missione, ossia ai trasferimenti effettuati per conto dell'amministrazione di appartenenza per l'espletamento di funzioni ed attività da compiere fuori dalla sede"; il rimborso previsto dall'art. 45, comma 2, del C.C.N.L. intende invece "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". L'art. 45, comma 3, ripartendo la spesa per suddetti trasferimenti tra i diversi enti interessati secondo le modalità stabilite nella convenzione dimostra quindi "come tale onere assuma carattere negoziale e non possa ricondursi all'interno del trattamento di missione *tout court*". Sulla base di tali assunti, le Sezioni riunite hanno ritenuto, come s'è detto, che le limitazioni al trattamento di missione introdotte dall'art. 6 del decreto legge n. 78 del 2010 non comportino l'inefficacia dell'art. 45, comma 2 del C.C.N.L. dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, in relazione al "rimborso delle spese sostenute dal segretario titolare di sede di segreteria convenzionata".

Accertata quindi la perdurante ammissibilità del rimborso delle spese di viaggio sostenute dal titolare di segreteria convenzionata negli spostamenti tra comune capofila e comune convenzionato, occorre ora rilevare che *l'eadem*

ratio – che, come evidenziato, mira a 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 proprie funzioni – va ravvisata anche con riferimento al rimborso delle spese sostenute dal segretario “reggente” di sede di segreteria convenzionata, sussistendone le condizioni (la cui occorrenza deve essere accertata, sotto la propria responsabilità, dall’ente). In tali termini è dunque possibile procedere al rimborso.

5.3.- Il secondo quesito formulato dall’ente attiene invece alla misura di tale rimborso. Anche al riguardo va in linea generale tenuto fermo il principio dell’equiparazione funzionale fra segretario titolare e reggente nell’espletamento dell’attività dell’ufficio; in materia, appare quindi utile richiamare le linee interpretative fornite dalla Ragioneria generale (v. la nota prot. n. 54055 del 21 aprile 2011) le quali, con il chiaro intento di garantire obiettivi di risparmio di spesa, fissano le condivisibili indicazioni di seguito riportate: 1) deve ritenersi disapplicata qualunque disposizione, a qualsiasi titolo posta in essere, che ancori l’entità del rimborso chilometrico alle tariffe ACI, reputandosi attribuibile, viceversa, soltanto un’indennità chilometrica pari ad un quinto del costo della benzina verde per chilometro; 2) nella convenzione di segreteria devono essere predeterminate puntuali misure volte a circoscrivere gli spostamenti del segretario tra una sede e l’altra a quanto strettamente necessario alle esigenze lavorative, attraverso una programmazione delle presenze che riduca al minimo indispensabile gli oneri di rimborso per gli enti; 3) il rimborso non può coprire i tragitti dall’abitazione al luogo di lavoro e viceversa.

In merito all’indicazione di cui al punto 2), appare evidente come la stessa richieda un’attenta programmazione delle trasferte, con l’obiettivo di riduzione delle stesse, e dei relativi oneri, limitandole ai casi effettivamente giustificati da esigenze lavorative; tale indicazione di principio non esclude, tuttavia, la possibilità che si rendano necessarie presenze ulteriori rispetto a quelle pianificate, con conseguente diritto al rimborso, anche in queste ipotesi, delle spese di viaggio sostenute dal segretario in convenzione.

Con riferimento al criterio di cui al punto 3), appare opportuno richiamare la giurisprudenza di questa Corte (in particolare v. la Sezione giurisdizione per l’Emilia-Romagna, n. 103 del 2015) ferma nel ribadire che il rimborso legittimamente attribuibile riguarda esclusivamente gli spostamenti tra i comuni riuniti in convenzione, per l’esercizio delle funzioni di segretario comunale, escludendo invece le tratte residenza-comune capofila e viceversa. Sempre secondo la citata pronuncia, qualora, per motivi di convenienza e per esigenze

personali, il segretario comunale in convenzione decida, partendo dalla propria residenza, di recarsi "prima in un Comune non capofila della convenzione [...] saranno rimborsabili le spese di viaggio non dalla residenza al Comune non capofila, bensì quelle relative al tragitto dal comune capofila al Comune non capofila". Tali criteri trovano applicazione, sussistendone le condizioni (la cui occorrenza deve essere accertata, sotto la propria responsabilità, dall'ente), anche al segretario reggente.

6.- Spetta al Comune di Corte Franca, sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza contabile, oltre che da questo stesso parere, valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento alla predetta spesa, sempre nel rispetto dei vigenti vincoli legislativi e negoziali.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

25 ottobre 2017

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)