



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Sede: 00184 ROMA – Via Cesare Balbo, 43 - ☎ 06 47824327 - ☎ 06 47886945

http://www.segretarientilocali.it

e-mail: unscp@live.it

LA POSIZIONE. DELL'UNSCP SULLA DISCIPLINA DEI RIMBORSI DELLE SPESE DI VIAGGIO DEI SEGRETARI

DOCUMENTO PER IL PREANNUNCIATO TAVOLO TECNICO PRESSO L'EX AGENZIA

Il Presidente dell'Unità di Missione del Ministero dell'Interno – Ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali - in relazione alla disciplina di cui all'art. 6, comma 12, del D.L. n. 78/2010, convertito in Legge n.122/2010 e sulla base del parere reso dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 21 aprile 2011 - con proprio Decreto del 17 maggio 2011 ha revocato le precedenti deliberazioni nn. 57/1999, 241/2002, 282/2003 e 138/2007 dell'Agenzia stessa in materia di rimborso delle spese di viaggio spettante al Segretario Comunale.

Il provvedimento appare in realtà non in linea con le norme e con gli autorevoli pareri resi dalla Corte dei Conti in materia.

L'art. 6, comma 12, del D.L. n. 78/2010 convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della L. 122/2010, 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, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero... ...per un ammontare superiore 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... ...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.”*

Riguardo al grado di applicabilità della norma sopra citata in tema di rimborso delle spese di viaggio sostenute dal segretario comunale per l'accesso alle diverse sedi di segreterie, occorre preliminarmente individuare il quadro normativo relativo al trattamento in questione. A tal proposito, la norma regolamentare di cui all'art. 10, comma 3, del D.P.R. n. 465/1997 ha stabilito che *“Ai segretari che ricoprono sedi di segreteria convenzionate spetta una retribuzione mensile aggiuntiva ed il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni”* e la disposizione negoziale di cui all'art. 45, comma 2, del CCNL di categoria del 16.05.2001, ha sancito altresì che *“Al segretario titolare di segreterie convenzionate, per l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili”*.

Inoltre, gli artt. 47 e 48 del predetto contratto collettivo hanno disciplinato il trattamento economico di missione e di trasferimento del segretario comunale e, nello specifico, il comma 4, del citato art. 47, ha previsto la possibilità per il segretario inviato in trasferta di utilizzare, previa autorizzazione, il proprio mezzo di trasporto. La *ratio* di tali disposizioni risiede nella constatazione che in caso di convenzione di segreteria i diversi comuni convenzionati costituiscono tutti ordinarie sedi di lavoro per il Segretario comunale per cui quando quest'ultimo si reca dalla propria abitazione in una delle diverse sedi lavorative, oppure dall'una all'altra, non è, evidentemente, in trasferta o in missione (nel qual caso si applicherebbe, peraltro, l'art. 47 CCNL 16.05.2001), ma si reca, ogni volta, presso il proprio "ordinario" posto di lavoro.

Con le deliberazioni nn. 282/2003 e 138/2007 il Consiglio Nazionale di Amministrazione dell'ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali aveva provveduto ad individuare dei criteri uniformi in materia di rimborso delle spese di viaggio per i segretari in disponibilità o incaricati di scavalchi, nonché inviati in trasferta o missione, operando un'assimilazione a quanto previsto dalle norme regolamentari e contrattuali in materia.

A questo punto è necessario aprire una parentesi per approfondire e verificare la genesi e l'evoluzione normative, interpretative e giurisprudenziale di queste disposizioni.

Non si può non ricordare, anche in questa sede, che la formulazione dell'art. 45, comma 2, del CCNL stipulato il 16 maggio 2001 "*Al segretario titolare di segreterie convenzionate, per l'accesso alle diverse sedi, spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili.*" è stata ripresa esattamente e pedissequamente dalle precedenti disposizioni regolanti la materia e cioè:

a) dall'art. 34, comma 8, della Legge 8 giugno 1962, n. 604 (in Gazz. Uff., 4 luglio, n. 167). -- Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali ("*Ai segretari dei consorzi spetta, inoltre, il rimborso delle spese di viaggio, regolarmente documentate, da essi sostenute per recarsi da uno ad altro dei Comuni consorziati, per l'esercizio delle loro funzioni.*");

b) dall'art. 25, comma 6, del Decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 (in Gazz. Uff., 11 dicembre, n. 320). - Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali ("*Ai segretari dei consorzi spetta una retribuzione mensile aggiunta pari ad un quarto dello stipendio in godimento ed il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni consorziati per l'esercizio della loro funzione.*");

c) dall'art. 8 dell'accordo integrativo, siglato in data 14 settembre 1995 ("*Ai segretari incaricati della reggenza o supplenza presso sede diversa da quella di titolarità, oltre il compenso di cui all'art. 39 della legge n. 604/1962, spetta anche il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e debitamente documentate, così come era già previsto dall'art. 25, comma 6, del D.P.R. n. 749/1972 per i titolari di segreterie convenzionate.*").

Le modalità di rimborso delle spese spettanti al segretario titolare di segreterie convenzionate per l'accesso alle diverse sedi, inoltre, sono state oggetto anche di pronunce giurisprudenziali e di circolari ministeriali.

In proposito il Consiglio di Stato (Ap., 26 ottobre 1979 n. 25) e il TAR Piemonte (n. 158 del 26/5/84) hanno chiarito che: "*la disciplina da applicare ai segretari di Consorzi di Comuni, in sede di rimborso delle spese da essi sostenute per recarsi dall'uno all'altro dei Comuni consorziati per l'esercizio della loro funzione, è data dall'art. 25 D.P.R. 23 giugno 1972 n. 749 il quale, prevedendo il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate, intende assicurare agli interessati il rimborso dell'onere effettivamente sostenuto. Il parametro del costo/km determinato ufficialmente dall'Automobile Club d'Italia per il tipo di autovettura usata ed autorizzata, ben può essere utilizzato per calcolare la misura del rimborso spettante ai Segretari di consorzi di Comuni ai sensi dell'art. 25 D.P.R. 23 giugno 1972 n. 749.*"

Da ultimo il Ministero dell'Interno con la circolare del 18 luglio 1997, n. 19/97 ha sostenuto che: *“L'art. 8 dell'accordo integrativo, siglato in data 14 settembre 1995 e, quindi, efficace dal giorno successivo alla sua sottoscrizione, stabilisce che ai segretari incaricati della reggenza o supplenza presso sede diversa da quella di titolarità, oltre il compenso di cui all'art. 39 della legge n. 604/1962, spetta anche il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e debitamente documentate, così come era già previsto dall'art. 25, comma 6, del D.P.R. n. 749/1972 per i titolari di segreterie convenzionate. Una volta accertata l'insorgenza del diritto al rimborso delle spese di viaggio a decorrere solo dalla data del 15 settembre 1995, occorre verificare se tale diritto debba essere riconosciuto per tutte le tipologie di incarico e se, in caso di uso di autovettura propria, la liquidazione debba avvenire nella misura di 1/5 del costo al litro della benzina super, così come dispone l'art. 5 del D.P.R. 16.1.1978, n. 513, ovvero in base alle tariffe A.C.I., come avviene per i titolari di segreterie convenzionate.*

In ordine alla prima questione, si fa presente che dall'esame delle schede tecniche allegate all'accordo integrativo e depositate presso l'A.R.A.N. risulta che il rimborso in oggetto è stato previsto solo per gli incarichi a scavalco e non per quelli continuativi o a tempo pieno, in quanto, per quest'ultimo tipo di incarico, il segretario è tenuto a prestare servizio, per un dato periodo di tempo, solo presso la sede cui lo stesso è stato incaricato.

Per quanto attiene alla seconda questione, si ritiene che le parti contraenti, richiamandosi al succitato art. 25, comma 6, del D.P.R. n. 749/1972, abbiano fatto riferimento all'interpretazione corrente che quest'Ufficio ha sempre dato della disposizione normativa in argomento. Infatti, in base al parere n. 1835/77 emesso in data 2 giugno 1978 dalla sezione prima del Consiglio di Stato, è stata diramata la circolare ministeriale n. 30/81 del 28.12.1981, con la quale è stato sostenuto che al titolare di segreteria consorziata o convenzionata il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute debba avvenire, in caso di uso di autovettura propria, in base al costo chilometrico fornito dall'A.C.I. e non nella misura di 1/5 del costo al litro della benzina super. Ciò, in quanto, secondo il Supremo Consesso, ciascuno dei comuni costituisce sede ordinaria di servizio.

Si precisa, inoltre, che in nessun caso è ammesso il rimborso di spese alberghiere e di ristoro, né l'attribuzione dell'indennità di missione.”

In merito alla questione, per risolvere iniziali contrasti interpretativi, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana, ha rimesso la decisione sulla questione in argomento definita di “massima di particolare rilevanza” alle Sezioni Riunite, le quali, con delibera n. 9 del 7 febbraio 2011, hanno ritenuto che “le limitazioni al trattamento di missione introdotte dall'art.6 della legge n. 122 del 2010 non comportino l'inefficacia dell'art. 45, comma 2 del CCNL del 16 maggio 2001 per i Segretari Comunale e Provinciali inerente il rimborso delle spese sostenute dal segretario titolare di sede di segreteria convenzionata”.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, appare evidente come la pronuncia adottata con delibera del 7 febbraio 2011 dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo, riguardante il rimborso delle spese di viaggio ai segretari titolari di sedi convenzionate, sia estendibile per analogia anche ai segretari incaricati di reggenza o supplenza presso sedi singole di segreteria.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con un parere specifico (nota prot. n. 54055 del 21 aprile 2011), nel concordare con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, ha ritenuto che la disposizione contrattuale sopra citata possa considerarsi non disapplicata, in quanto l'uso del mezzo proprio da parte di un segretario titolare di una segreteria convenzionata rappresenta una modalità operativa e organizzativa connaturata alle caratteristiche dell'istituto in esame e, pertanto, l'esigenza di assicurare la necessaria flessibilità al Segretario comunale appare legata alla possibilità di continuare ad utilizzare il mezzo proprio. Inoltre, secondo quanto sostenuto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato le caratteristiche dell'attività del Segretario rendono la stessa poco conciliabile con l'uso dei mezzi pubblici o di auto di proprietà degli enti e peraltro la convenzione di segreteria ha tra i suoi obiettivi fondamentali proprio il risparmio di spese poiché consente agli enti convenzionati di non pagare per intero una retribuzione di rilevante entità.

Nonostante tali premesse, ed andando anzi in contraddizione con esse, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha però chiuso sostenendo che *“a) deve ritenersi disapplicata qualsiasi disposizione, a qualsiasi titolo posta in essere, che ancori l'entità del rimborso chilometrico alle tariffe ACI. Viceversa deve ritenersi attribuibile solo un'indennità chilometrica pari ad un quinto del costo della benzina verde per ogni*

chilometro; b) nelle convenzioni 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; c) si ritiene che nessun rimborso spetti per i tragitti abitazione – luogo di lavoro e viceversa.”

Ma quale argomentazione giuridica la Ragioneria Generale pone a base di queste limitazioni? Nessuna, almeno nessuna che sia contenuta nel parere citato. Dopo aver concordato con la Corte dei Conti (ed altro non avrebbe potuto ragionevolmente fare), la Ragioneria suggerisce limiti che esulano da tutte le argomentazioni della Corte dei Conti, e non ne precisa il fondamento.

Va da se che tali limitazioni per i Segretari in Convenzione, o per coloro che hanno incarichi di reggenza o supplenza, appaiono lesive delle condizioni di trattamento economico che il Contratto Collettivo Nazionale assicura per lo svolgimento della attività lavorativa e di servizio. Le convenzioni di Segreteria spesso comportano condizioni lavorative disagiate, che i Segretari affrontano e che comportano oggettivamente un esborso economico per i viaggi continui tra sedi; tali condizioni trovano nella disciplina contrattuale il loro fisiologico contrappeso. L'eliminazione di tale contrappeso rende ineguale il trattamento economico collegato alla particolare condizione di servizio ricoperta. Ed egualmente è a dirsi per gli incarichi di supplenza e reggenza, che tra l'altro spesso sono pressoché imposti ai Segretari per carenze di organico.

L'Unione ha sempre condannato l'eccesso in materia tanto di convenzioni quanto di supplenze o reggenze, in quanto lesivo della professionalità del Segretario ed elusivo della necessità che i Comuni abbiano nell'effettività un loro Segretario titolare. Tuttavia questa posizione, che confermiamo, non comporta che il trattamento economico debba essere peggiorato in modo artefatto ed ingiustificato, ed elusivo delle disposizioni contrattuali.

Addirittura per i Segretari in disponibilità ne deriverebbe la non previsione assoluta del rimborso delle spese di viaggio per i servizi di reggenza e/o supplenza, il che costituirebbe un forte disincentivo al relativo espletamento, da parte di una fetta della categoria che si trova già, in quanto priva di sede fissa, sottratta ai meccanismi retributivi accessori propri quali la maggiorazione della posizione, indennità di galleggiamento, indennità di risultato, diritti di rogito (questi ultimi anche in presenza di un'attività rogatoria devono essere computati sulla base del periodo di assegnazione, subendo in tal modo una netta decurtazione). Ciò potrà produrre senza dubbio serie difficoltà, non preventivabili, nella gestione delle sedi di segreteria in caso di assenza, vacanza e/o impedimento del segretario titolare, dopo gli annosi sforzi che sono stati effettuati a livello locale per imporre il meccanismo della sostituzione attraverso l'utilizzo del segretario comunale in disponibilità. In ultimo si consideri l'esiguità del numero dei disponibili rispetto alle necessità di copertura delle sedi di segreteria, che costringerà, anche una volta completata la totale immissione in servizio dei nuovi segretari comunali, vincitori del COA III, ad affidare incarichi temporanei anche presso sedi di segreteria lontane dalla residenza del segretario incaricato (incarichi che spesso esulano anche dal proprio ambito provinciale), che per ciò solo vedrà ingiustamente aggravata la propria posizione economica. In definitiva, il tutto si riverbererà negativamente sull'attività di recupero delle competenze stipendiali anticipate ai segretari comunali in disponibilità incaricati di reggenze e/o supplenza, con conseguente danno per il sistema.

Il Decreto adottato dall'Agenzia, nell'uniformarsi ai “suggerimenti” della Ragioneria Generale, finisce a nostro avviso per essere in contrasto con la disciplina normativa e contrattuale, e ci appare anche in contraddizione lo stesso parere della Corte dei Conti.

L'Unione ha già chiesto al Presidente dell'Unità di Missione del Ministero dell'Interno – Ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, nell'incontro avuto il 21 giugno 2011, insieme alle altre OO.SS., di ritirare il proprio Decreto, o quanto meno in subordine di sospenderne prudenzialmente l'efficacia, per affrontare congiuntamente il tema nel pieno rispetto delle norme contrattuali, esplicitamente fatte salve dalla Corte dei Conti e dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato.

Ad oggi, il Presidente dell'Unità di Missione non ha inteso dare corso operativamente a tale invito, ed ha preannunciato un ulteriore nuovo confronto sul tema.

Pertanto, in relazione all'apertura di tale tavolo tecnico, dai dati e dalle motivazioni suesposti, l'U.N.S.C.P. ribadisce con assoluta chiarezza che:

- a) ai segretari titolari di segreterie convenzionate spetta il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili per l'accesso alle diverse sedi;
- b) nel caso in cui il segretario si sia recato nelle diverse sedi con il proprio mezzo di trasporto le spese rimborsabili sono quelle sostenute e documentabili in base al costo chilometrico fornito dall'A.C.I. per il tipo di autovettura usata ed autorizzata;
- c) come già previsto per il passato con l'accordo del 14 settembre 1995 e successivamente con le deliberazioni dell'Agos oggetto di revoca impropria, poiché la fattispecie è del tutto analoga lo stesso trattamento deve essere previsto anche in caso di scavalco o di utilizzo dei Segretari comunali in disponibilità.

L'UNSCP ribadisce che, essendo la materia regolata dal vigente CCNL, ogni decisione unilaterale non può in alcun modo annullare la disciplina contrattuale, che resta pienamente esigibile da tutti i Segretari Comunali.

Roma 23 luglio 2011

Unscp