



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**16 gennaio
2017**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Legittimo il rimborso spese per il segretario comunale che si sposta fra due comuni in cui opera sulla base di una convenzione
- ❖ Approvato il regolamento che individua interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata
- ❖ Il dipendente pubblico che divulga informazioni a danno della Pubblica Amministrazione può essere legittimamente licenziato
- ❖ La revoca delle concessioni cimiteriali può sempre avvenire in presenza di un'accertata indisponibilità di spazio

SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo
Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166
www.conord.org conord@conord.org

Legittimo il rimborso spese per il segretario comunale che si sposta fra due comuni in cui opera sulla base di una convenzione

La Sezione Regionale di Controllo del Lazio, con la deliberazione del 17 gennaio numero 3, ha dato risposta al quesito avanzato da un ente locale su un tema comune a molte realtà. Il Comune richiedente il parere gestisce mediante convenzione sottoscritta con un altro Comune il servizio di segreteria comunale e con i quesiti formulati chiede se il rimborso delle spese di viaggio spettino al segretario comunale quando si reca nel secondo Comune, con mezzi propri, senza passare dall'ente capofila, oppure al contrario se il rimborso spetti solamente quando il segretario si muova nello stesso giorno fra le due sedi di lavoro. Inoltre, viene posto come ultimo quesito se debbano o meno essere rimborsati i costi dei pedaggi autostradali.

Il quadro normativo ricostruito dai magistrati parte dall'articolo 6, comma 12, del decreto legge numero 78/2010, che per fini di contenimento della spesa pubblica ha introdotto limiti alla possibilità di effettuare missioni nelle Amministrazioni Pubbliche. Queste disposizioni però, secondo l'interpretazione prevalente, non avrebbero messo in discussione l'efficacia del comma 3 dell'articolo 45 del Ccnl 16 maggio 2001 nella parte in cui riconosce il rimborso spese ai segretari comunali e provinciali per i viaggi come onere negoziale che deve essere disciplinato dalla convenzione e il cui costo va ripartito fra i diversi enti sottoscrittori della convenzione. Secondo l'orientamento della giurisprudenza contabile inoltre, il rimborso delle spese di viaggio spetta al segretario comunale solamente quando lo spostamento viene effettuato con mezzi propri da un Comune all'altro, e non quando si rechi dal proprio domicilio al secondo Comune senza passare dal capofila. Altro principio consolidato è che

il rimborso spetti solamente quando il segretario si sposti da un Comune all'altro nella stessa giornata, indipendentemente dal fatto che lo spostamento avvenga dal Comune capofila al secondo convenzionato o viceversa. Il Dpr numero 465/1997 all'articolo 10 esplicita che devono essere le convenzioni a stabilire, oltre agli oneri finanziari relativi alla retribuzione del segretario, come ripartire il rimborso delle spese di viaggio, previa regolare rendicontazione documentale, che spettano per gli spostamenti fra i due Comuni legati dalla convenzione per l'esercizio delle funzioni di segreteria. Il rimborso può essere riconosciuto, nel caso in cui il dipendente si muova con mezzi propri, se l'utilizzo della propria autovettura risulta più conveniente che quello dei mezzi pubblici, soltanto per il tragitto fra le due sedi lavorative comunali convenzionate per il servizio di segreteria, mentre non sono rimborsabili le spese sostenute dal segretario per tornare alla propria residenza dopo aver concluso il lavoro nella seconda sede.

La Corte afferma poi che le spese rimborsabili, riferite al tragitto del segretario con mezzi propri da un Comune all'altro, devono essere preventivamente contenute nella convenzione, fatto salvo il divieto di reintrodurre sulla base dell'accordo negoziale quanto attualmente vietato dalla disapplicazione dall'articolo 8 della legge numero 417/1978. Per quanto riguarda la quantificazione del rimborso, si può includere la copertura assicurativa legale, un indennizzo calcolato sulla base del costo che il dipendente pubblico avrebbe sostenuto per gli spostamenti utilizzando i mezzi pubblici pur essendo autorizzato ad usare la propria autovettura, o diversamente calcolato come indennità chilometrica nella proporzione di un quinto rispetto al costo della benzina verde per chilometro. Se opportunamente rendicontate, le spese per il pedaggio autostradale possono essere rimborsate.

La possibilità di usare il mezzo proprio deve essere autorizzato ai fini assicurativi

da parte dell'ente, che si esprimerà in piena autonomia mediante apposito regolamento anche sull'entità del rimborso e sui criteri, in concreto, su cui quantificare il ristoro da riconoscere al dipendente per l'utilizzo della propria vettura. Questo regolamento non può in alcun modo reintrodurre surrettiziamente l'indennità chilometrica abrogata dal decreto legge numero 78/2010 considerando lo scopo di quella normativa, cioè il contenimento della spesa pubblica nonché degli oneri che l'ente avrebbe sostenuto nel caso in cui il dipendente avesse scelto di utilizzare i mezzi pubblici.

Approvato il regolamento che individua interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata

E' stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20.1.2017 il Regolamento che chiarisce i casi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, nonché quelli differenti in cui è sufficiente un procedimento semplificato.

In buona misura il testo ha fatto propri sia i suggerimenti forniti dal Consiglio di Stato in sede consultiva, sia le modifiche chieste dalle Commissioni parlamentari competenti.

Dapprima il decreto individua, nell'allegato A, quei piccoli interventi che – seppur realizzati su beni vincolati – sono esclusi dall'autorizzazione paesaggistica. Tra questi si possono annoverare, a titolo esemplificativo, i lavori per il consolidamento statico ed il miglioramento della prestazione energetica che non comportano modifiche sostanziali, ma anche le opere indispensabili per il superamento delle barriere architettoniche.

Nel nuovo testo vengono inseriti tra gli interventi liberi anche l'integrazione e la sostituzione delle vetrine, la posa della fibra ottica, gli aumenti di altezza degli edifici fino a 50 centimetri e l'occupazione temporanea dei suoli anche a scopo di vendita, così come l'installazione di chioschi e opere stagionali per una durata inferiore a 120 giorni.

Nel distinto allegato B vengono invece elencati quegli interventi che, per la loro lieve entità, potranno beneficiare di una procedura semplificata. La suddetta procedura potrà così essere applicata anche a quegli interventi che comportano innovazioni nelle caratteristiche morfologiche dell'edificio, siano finalizzati al miglioramento/adequamento antisismico od al miglioramento energetico. Lo stesso dicasi per la realizzazione di tettoie e porticati.

Viene, poi, ad essere espressamente esclusa l'indizione di una conferenza di servizi quando per la realizzazione dell'intervento, oltre all'autorizzazione paesaggistica, non sono richiesti altri titoli abilitativi o sono necessari titoli abilitativi semplificati, come la Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) e la Comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila).

In tema di rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica, il testo approvato chiarisce che, in mancanza di variazioni progettuali e se non sono intervenute ulteriori esigenze di tutela, non sarà più necessaria la relazione paesaggistica.

Infine il Regolamento cerca di stimolare anche l'approvazione da parte delle Regioni dei piani paesaggistici e ad indicare specificamente le prescrizioni per l'uso del bene vincolato, prevedendo per le stesse maggiori liberalizzazioni.

Il dipendente pubblico che divulga informazioni a danno della Pubblica Amministrazione può essere legittimamente licenziato

La vicenda in oggetto prede piede da una denuncia fatta da un architetto dipendente comunale con qualifica di tecnico responsabile dei lavori pubblici, contro il proprio ente di appartenenza per presunte violazioni edilizie. L'esposto però, alla prova dei fatti, non aveva avuto alcun esito se non una richiesta di chiarimenti riservata da parte della Prefettura all'ente locale. Una volta venuta a conoscenza di quanto fatto dal proprio dipendente, l'Amministrazione avvia una procedura disciplinare nei suoi confronti, ma il dipendente al momento di fornire le proprie giustificazioni non si limitava ad inviarle al Comune nella persona del segretario comunale come responsabile del procedimento disciplinare, ma ne inviava copia anche al Prefetto, al Procuratore della Repubblica, alla Corte dei Conti, a due consiglieri comunali e pure ad alcuni rappresentanti sindacali della zona completamente esterni al Comune.

Il Comune decideva quindi di licenziare il dipendente, in quanto il comportamento dello stesso era stato valutato come volto a gettare discredito sull'Amministrazione, per violazione degli obblighi di fedeltà, correttezza e buona fede, considerato il grado di affidamento richiesto per le mansioni affidate all'architetto e alla palese manifestazione dell'intenzionalità del danno causato. Il Tribunale di primo grado dichiarava come legittimo il licenziamento e la pronuncia veniva poi confermata dalla Corte d'Appello con una prima sentenza poi cassata per vizio di motivazione, ma successivamente riconfermata dalla Corte d'Appello di Milano in qualità di Giudice del rinvio.

Al termine di questa lunga ed articolata vicenda processuale, il licenziamento è nuovamente giunto dinnanzi alla Corte di

Cassazione che ne ha ribadito definitivamente la validità con la sentenza numero 1752 del 24 gennaio 2017. Secondo i magistrati della Suprema Corte infatti, l'aver spedito ad una serie di soggetti esterni all'amministrazione di cui era dipendente costituisce "un atto esorbitante dalle finalità del procedimento disciplinare", che insinuava anche "*presunti illeciti dell'amministrazione idonei a screditarla e della cui veridicità, anche solo putativa, non vi era prova*". Tale condotta, secondo la Cassazione, configura senza dubbio alcuno una condotta che lede irrimediabilmente il vincolo fiduciario con il datore di lavoro siccome risulta "*non giustificato*" e "*posto in essere senza alcuna necessità, se non la volontà di proseguire l'opera di discredito del datore di lavoro, iniziata con la denuncia di asserite violazioni edilizie*".

Inoltre per i giudici non può applicarsi quanto previsto dal decreto legislativo numero 165/2001 cioè che "*il pubblico dipendente che denunci condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria*", in quanto l'ampia diffusione e la "*lesività insita nella circostanza che i fatti descritti erano risultati del tutto infondati*" ne fanno venire meno i presupposti, in quanto per esplicita previsione normativa questa tutela è operante soltanto "*fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile*".

La revoca delle concessioni cimiteriali può sempre avvenire in presenza di un'accertata indisponibilità di spazio

Gli interventi autoritativi da parte dei Comuni sulle concessioni cimiteriali in essere si fanno sempre più frequenti, con conseguente aumento del contenzioso

innanzi al Giudice Amministrativo.

Centrale, per il tema, pare essere il corretto utilizzo del potere di revoca di cui all'art. 92 del DPR 285/1990.

Mentre sono numerose le sentenze che censurano l'operato dei Comuni, ove questo vada ad incidere unilateralmente sul rapporto convenzionale (ad esempio introducendo nuovi oneri non inizialmente previsti dalle parti), l'approccio della giurisprudenza amministrativa è certamente più benevolo quando – come nel caso di revoca della concessione – l'Amministrazione fa ricorso ai propri poteri autoritativi per perseguire un preciso fine pubblico.

Tale impostazione è stata confermata dalla sentenza n. 53/2017 del TAR Palermo.

Qui gli aventi diritto hanno impugnato una determina dirigenziale del 2015 con cui un Comune – preso atto di precedente determinazione sindacale del 2006 con cui era stata disposta la revoca delle concessione di durata eventualmente eccedenti i 99 anni, qualora siano trascorsi 50 anni dalla tumulazione dell'ultima salma, e nel caso in cui si sia verificata una grave situazione di insufficienza delle aree cimiteriali rispetto al fabbisogno del Comune – dichiarava intervenuta la revoca della concessione del lotto a loro riferibile con acquisizione al Patrimonio Comunale dello stesso.

Il TAR, anzitutto, rileva come il ricorso debba essere considerato tempestivo, anche rispetto alla determinazione del 2006, in quanto i ricorrenti ne hanno potuto avere contezza solamente nel 2015 a seguito di formale accesso agli atti.

Nel merito, poi, il Collegio precisa che, sebbene l'art. 92 DPR 285 del 10.9.1990 riferisca il potere di revoca alle concessioni temporanee, poichè l'art. 842, comma 3, del codice civile include espressamente i cimiteri nel demanio comunale e la concessione da parte del Comune di aree o porzioni di un cimitero pubblico è soggetta al regime demaniale dei beni,

indipendentemente dalla eventuale perpetuità del diritto di sepolcro, vanno ritenuti legittimi gli atti di revoca delle concessioni perpetue, non potendosi configurare atti dispositivi, in via amministrativa, senza limiti di tempo a carico di elementi del demanio pubblico (in terminis, 321/2015).

Inoltre l'art. 92 del succitato regolamento prevede, in ogni caso, la possibilità di revocare le concessioni cimiteriali qualora “si verifichi una grave situazione di insufficienza del cimitero rispetto al fabbisogno del Comune e non sia possibile provvedere tempestivamente all'ampliamento o alla costruzione di nuovo cimitero”.

A detta del Giudice, poi, tale grave insufficienza può ben essere integrata dall'impossibilità di provvedere tempestivamente all'ampliamento o alla costruzione di un nuovo cimitero che, anche ove sia imputabile ad un comportamento inerte del Comune, giustifica l'adozione della determinazione di revoca.

Cionondimeno l'Ente deve sempre agire, nei confronti dei titolari delle concessioni, avendo attenzione di garantire la partecipazione del privato nel procedimento: viene così censurata, nel caso in questione, la mancata comunicazione alle parti interessate della adozione del provvedimento di revoca delle citata concessione.