



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2018

composta dai seguenti magistrati:

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

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

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché da ultimo con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

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

VISTA la L. 4 marzo 2009, n. 15;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, 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";

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

CONSIDERATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Salisano, con

nota trasmessa tramite il CAL il 7 novembre 2017 ed acquisita al protocollo della Sezione con il n. 5360 dell'8 novembre 2017;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2 del 7 febbraio 2018, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna per l'esame collegiale della predetta questione consultiva;

UDITO, nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2018, il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

che con nota indicata in epigrafe, inoltrata a questa Sezione tramite il C.A.L., il Sindaco *pro tempore* del Comune di Salisano (551 abitanti, secondo rilevazione Istat all'01/01/2017) formula richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003, con riferimento all'art. 53, comma 23, del D. Lgs. 23 dicembre 2000, n. 388, sui seguenti quesiti:

- 1.** se nei Comuni aventi popolazione inferiore a cinquemila abitanti le funzioni relative al servizio finanziario e contabile possano essere affidate ad un Assessore membro della Giunta o al Sindaco *pro-tempore*, con regolamento motivato, da cui si evincano le esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e, in particolare della spesa del personale, “anche in considerazione dell'attivazione della procedura obbligatoria del trasferimento di funzioni fondamentali di cui all'art. 14 del D.L. n. 78/2010, convertito nella legge n.122/2010 e successive modifiche ed integrazioni” e se ciò sia “compatibile con le esigenze connesse alle sopravvenute recenti disposizioni in materia di ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, in attuazione dei principi di armonizzazione contabile introdotti dal D. Lgs. 118/2009 se ed in quanto presupponenti una «specificata» professionalità al riguardo”;
- 2.** “se taluni rilevanti adempimenti contabili aventi carattere ricorrente per l'Ente possano essere inficiati di non conformità alle disposizioni vigenti in quanto effettuati dal capo dell'amministrazione in assoluta carenza di professionalità all'interno dell'Ente”;
- 3.** “Se il Segretario Comunale, su specifico incarico del sindaco, possa assumere dette funzioni gestionali in modo permanente, supplendo ad ordinarie carenze di dotazione organica, carenze sia pure per motivate ragioni di contenimento della spesa pubblica”.

CONSIDERATO

che le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti sono investite, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, ma che l'esercizio di siffatta funzione consultiva è subordinato alla previa verifica in concreto della coesistenza di due requisiti di

ammissibilità: sotto il profilo soggettivo deve sussistere la legittimazione dell'organo richiedente, costituito dal legale rappresentante pro tempore di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003; sotto il profilo oggettivo, il quesito prospettato deve necessariamente riguardare materie di contabilità pubblica.

Nel caso di specie, relativamente alla sussistenza del **profilo soggettivo**, la richiesta di parere è **ammissibile**, in quanto presentata a firma del Sindaco *pro-tempore* del Comune di Salisano, soggetto munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e dunque legittimato ad esprimere la volontà e ad impegnare l'Ente locale verso l'esterno (art. 50 TUEL).

La richiesta di parere è stata, inoltre, inviata dal Comune di Salisano a codesta Sezione di Controllo della Corte dei Conti ritualmente per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art. 123, comma 4 Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato, nei suoi profili attuativi, dalla legge regionale n.1/2007.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere è **del pari ammissibile** nella ridotta misura in cui prospetta quesiti di carattere generale ed astratto, riguardanti l'interpretazione e l'applicazione di norme specificamente individuate ed afferenti al contenimento della spesa e, dunque, rientranti nella materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, con indicazione dei dubbi ermeneutici che si prospettano in relazione ad esse (nella specie, invero, l'unico articolo di cui si è espressamente chiesta l'interpretazione è l'art. 53, comma 23, L. n. 388/00).

In relazione al primo quesito, si osserva che, nei Comuni, quali Salisano, aventi popolazione inferiore a cinquemila abitanti, la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti, anche di natura tecnica gestionale, ben possono essere affidati, in deroga al generale principio di separazione di competenze tra organi politici (Giunta) ed organi amministrativi (Dirigenti), ad un Assessore o al Sindaco *pro-tempore*, purché ciò avvenga con un regolamento motivato dell'Ente che ridisegni l'assetto organizzativo interno dell'Ente, al fine di operare un contenimento della spesa, contenimento che deve essere verificato e documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio. In tal senso si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa, oltre a diverse sezioni di questa Corte (T.A.R. Toscana Firenze Sez. III, 07-01-2014, n. 3, Sez. regionale controllo per il Molise, delib. n. 167/2916/PAR).

E ciò senza che sia neppure necessario dimostrare la assoluta carenza, all'interno dell'Ente,

di professionalità adeguate, in quanto la norma non subordina tale possibilità a siffatta condizione, che invece è richiesta per il conferimento di incarichi ad esterni.

A favore di ciò depone, con chiarezza il disposto dell'art. 53, comma 23, della L. n.388/2000, che recita: *“Gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio”*.

E tra tali uffici e servizi sono ricomprese, certamente, anche le funzioni relative al servizio finanziario e contabile, attribuibili ai componenti dell'organo esecutivo (Assessore e Sindaco *pro-tempore*) mediante disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'art. 3, commi 2, 3 e 4, del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, e all'articolo 107 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL).

Orbene, è vero che dal combinato disposto degli artt. 50 e 107 del D. Lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 4 del D. Lgs. 30/03/2001, n. 165 (recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*) si evince in modo inequivoco che, nel vigente ordinamento, è in auge, anche a livello locale, la netta distinzione fra atti di indirizzo politico - amministrativo (spettanti agli organi politici) ed atti di gestione (spettanti agli organi burocratici).

In altri termini, il TUEL ha devoluto, rispettivamente, agli organi politici (Consiglio Comunale, Giunta Comunale e Sindaco) la competenza ad emanare gli atti di indirizzo e, ai dirigenti amministrativi comunali, la competenza ad adottare atti di gestione.

L'art. 107, comma 4, in particolare, pone una riserva di legge a garanzia della indipendenza - sotto il profilo gestionale - dei dirigenti, dotati anche di autonomo potere di spesa, rispetto agli organi politici, laddove prevede che *“4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative”*.

Tuttavia l'art. 53, comma 23, della L. n. 388/2000 (finanziaria 2001) è proprio una specifica disposizione derogatoria, pacificamente compatibile col sistema normativo vigente (in tal senso anche Consiglio di Stato sent. n. 5296/2015, che ha ritenuto inammissibile la questione di costituzionalità sulla disposizione). La deroga è ammessa in ragione delle ridotte dimensioni demografiche dell'Ente locale, ma va interpretata restrittivamente e non è estensibile oltre i casi e i modi espressamente regolati (Corte dei conti, sez. reg. controllo Lombardia, delib. n. 513/2012/PAR del 10 dicembre 2012).

A latere della possibilità di attribuire a componenti della Giunta lo svolgimento di funzioni gestionali amministrative, l'ordinamento disciplina, al contempo, la possibilità - ed in taluni casi l'obbligo - di svolgere in forma associata, le medesime funzioni fondamentali: articoli 30 e 32 del Tuel e art. 14, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla L. n.122/2010 e successive modifiche ed integrazioni.

Tramite il TUEL, sin dal 2000 sono state introdotte, come facoltative, forme associative, quali la stipula di apposite convenzioni onerose tra Enti locali, “*al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati*” (art. 30) o l'Unione di Comuni, con la creazione di un Ente locale *ex novo*, costituito - di norma - da due o più Comuni contermini e “*finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi*” (art. 32).

L'art. 14 del D.L. n. 78/2010, convertito dalla L. n.122/2010 e successive modifiche ed integrazioni, ha prescritto che i Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti “*esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione, le funzioni fondamentali di cui al comma 27*”, tra le quali rientra, certamente, la gestione finanziaria e contabile.

Senza entrare in questa sede sulla portata della regolamentazione in ordine alle dimensioni territoriali ottimali, (come previsto dall'art. 14, comma 30 del D.L. n. 78/2010), permane un indiscusso *favor* legislativo per la forma associata di esercizio delle funzioni, ancorché intesa come rimessa alla mera facoltà di scelta discrezionale dell'Ente locale (Sez. Aut. Audizione alla Camera dei deputati del 1°.12.2015).

Nell'attesa della concreta operatività della disposizione tesa a rendere ciò obbligatorio in risposta al primo quesito, si osserva che al Comune è demandata oggi la scelta tra due alternative del pari giuridicamente legittime, ossia tra lo strumento associativo (convenzione/unione di comuni) o il conferimento delle funzioni del servizio finanziario e di contabilità ad uno dei membri della Giunta (Assessori o Sindaco).

L'Ente sarà tenuto ad operarla discrezionalmente ma seguendo, da un canto, la soluzione

che consente di contenere maggiormente la spesa del personale e, dall'altro, tenendo conto delle necessarie competenze richieste dall'elevato grado di tecnicità del servizio finanziario e di contabilità, la cui carenza potrebbe comportare potenziali ricadute in termini di responsabilità amministrativo-contabile.

Il secondo quesito pare, invero, viziato da genericità, nella parte in cui si riferisce a "taluni rilevanti adempimenti contabili aventi carattere ricorrente", senza specificarli ed è ritenuto dal Collegio inammissibile, anche per carenza di indicazione del riferimento normativo da interpretare in sede consultiva, ancor prima della specificazione del dubbio ermeneutico che la Sezione di controllo è chiamata a dirimere in questa sede.

Quanto al terzo quesito si richiama, in funzione di mero ausilio dell'Ente, l'articolo 97, comma 4, lett. d) del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che stabilisce che il Segretario comunale "*d) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco*". Tra le quali rientra, come esplicitamente contemplato all'art. 109, comma 2, del T.U.E.L., la possibilità di essere nominato responsabile degli uffici e dei servizi, in quanto tale comma recita: "*2. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione*". Applicazione che potrà avvenire mediante previsioni statutarie, regolamentari o tramite un provvedimento del Sindaco (Tar Piemonte, sent. n.4094/2006). Occorre anche considerare che, visto il disposto dell'art. 49 del Tuel, che ha abolito il parere di legittimità del Segretario, risulta valorizzato - ancor più nel testo complessivamente modificato a decorrere dall'11 ottobre 2012 - il parere preventivo di regolarità, obbligatorio ma non vincolante, dei singoli Responsabili dei servizi (tra cui anche quello di contabilità, chiamato a rendere un parere di regolarità - non tecnica ma contabile - su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio).

La disposizione, in via residuale, individua nel Segretario comunale il soggetto titolato ad esprimere il parere "*nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi*", con la limitazione individuata "*in relazione alle sue competenze*" (cit. art. 49, comma 2), che tuttavia possono ritenersi in senso ampio ex art. 97, comma 4, TUEL. La vigenza di tale disposizione è espressamente fatta salva dall'art. 53, comma 23, della L. n. 388/00, invero, senza distinguere tra funzioni assegnate in via provvisoria o permanente, per cui, pur non

sembrando in astratto sussistere ragioni ostative all'attribuzione al medesimo di funzioni gestionali contabili protratte (attribuzione tanto più giustificata ove il nominato sia in possesso di specifica professionalità contabile), pare comunque auspicabile una periodica revisione di tale incarico aggiuntivo, sia sotto il profilo dell'efficiente organizzazione interna degli uffici, anche in rapporto alla consistenza dimensionale dell'Ente, sia soprattutto in modo teso a vagliarne ciclicamente in concreto la proficuità sotto il profilo economico finanziario.

In conclusione, quale che sia la soluzione, tra quelle astrattamente possibili, scelta dell'Ente, essa dovrà avere come stelle polari, da un canto, il criterio della competenza professionale del nominato e, dall'altro, il criterio del contenimento della spesa, con l'esigenza di individuare, nella applicazione congiunta dei due criteri, il punto di equilibrio più funzionale alla soddisfazione delle necessità correlate alla peculiare struttura organizzativa interna dell'Ente.

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 Salisano.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2018.

Il Consigliere Relatore

f.to Rosalba Di Giulio

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 16 marzo 2018

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to dott. Aurelio Cristallo