



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", ed in particolare gli artt. 84, comma 6, e 85, comma 1;

VISTO il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante "Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19";

VISTO il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative e le indicazioni di massima per l'esercizio delle funzioni di controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività istituzionali;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, recante regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da COVID-19 alla data del 15 ottobre 2020, e il correlato decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante "Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020";

CONSIDERATO che il suddetto termine del 15 ottobre è stato successivamente prorogato, con apposito DPCM del 7 ottobre 2020, alla successiva data del 31 gennaio 2021;

VISTO il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, che, in collegamento con il DPCM sopra citato, dispone le principali proroghe conseguenziali a quella inerente allo stato di emergenza;

VISTO l'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del D.L. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti del 27 ottobre 2020, n. 287, recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 269 del 29 ottobre 2020;

VISTO il decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", ed in particolare l'art. 26;

VISTA la nota prot. n. 5 del 7 gennaio 2021, assunta in pari data al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria con il n. 58, con cui il Consiglio delle autonomie locali della Liguria ha trasmesso la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Varazze prot. n. 405 del 7 gennaio 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6/2021 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO nella suddetta camera di consiglio il Magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe, il vicesindaco del Comune di Varazze ha posto un quesito in merito alla corretta determinazione dell'indennità spettante al vicesindaco nel caso in cui questi sia chiamato a svolgere le funzioni di sindaco. Più in particolare, l'Ente rappresenta che, a seguito delle consultazioni elettorali per l'elezione del Consiglio regionale, il sindaco del Comune di Varazze è stato proclamato consigliere regionale, con conseguente decadenza dalla carica di sindaco, dichiarata con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 3.11.2020. Alla luce del fatto che, a norma dell'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, nel caso di decadenza del sindaco il vicesindaco è chiamato a svolgere le funzioni di quest'ultimo fino all'elezione del nuovo sindaco, nonché del possibile slittamento delle consultazioni elettorali a causa della contingente emergenza sanitaria, è stato posto il seguente quesito *“considerato, quindi, che il vicesindaco del Comune di Varazze potrebbe essere reggente per un periodo di tempo considerevole, e dato atto che allo stesso è corrisposta, a norma dell'art. 82 del d.lgs. n. 267/2000 e del D.M. 04/04/2000, n. 199, un'indennità pari al 55% di quella prevista per il sindaco (indennità liquidata anche nel periodo di sostituzione del sindaco decaduto) con la presente nota si chiede un parere circa la possibilità di assegnargli l'indennità prevista per il sindaco, secondo la misura riportata nella tabella A del D.M. sopraccitato, per tutto il periodo di reggenza, anche in considerazione del notevole aggravio degli adempimenti amministrativi che lo stesso si trova a sovrintendere”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

occorre *in primis* valutare i profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, che conferisce alle Regioni, nonché a Comuni, Province e Città Metropolitane – per questi ultimi, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali – la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, nonché dei consolidati orientamenti della Corte dei conti.

Per quanto concerne il profilo dell'ammissibilità soggettiva, come recentemente chiarito dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 11/SEAUT/2020/QMIG), questo sottende l'analisi

della legittimazione soggettiva “esterna” ed “interna”. La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *“appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito”* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L’elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell’art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Autonomie, deliberazione n. 13/AUT/2007), che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall’Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all’esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale - Sez. Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Per quanto concerne la “legittimazione soggettiva interna”, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *“riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell’ente nella richiesta di parere”* e che, pertanto, nel caso di un Comune *“ai sensi dell’art. 50, comma 2, T.U.E.L., è il sindaco il legale rappresentante dell’ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l’esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”* (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Tuttavia, sempre con riferimento ai Comuni, sono possibili ipotesi in cui la “legittimazione soggettiva interna” a sollecitare la funzione consultiva della Corte dei conti può essere riconosciuta anche in capo a soggetti diversi dal sindaco, ossia al vicesindaco. Ci si riferisce, in particolare, alle ipotesi di impedimento permanente (art. 53, comma 1, TUEL) o temporaneo (art. 53, comma 2, TUEL) del sindaco, con conseguente sostituzione da parte del vicesindaco. Nella prima ipotesi si verifica *“un esercizio delle funzioni vicarie che si concretizza in una vera e propria reggenza a seguito di eventi di particolare rilievo”* (Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 236/2018/PAR), mentre nella seconda si determina una supplenza temporanea. In tali casi, posto che le funzioni del sindaco sono svolte dal vicesindaco – a titolo di reggenza ovvero di supplenza temporanea – è possibile considerare ammissibile soggettivamente la richiesta sottoscritta da quest’ultimo, in quanto, in tal caso, organo munito di rappresentanza legale esterna. Tuttavia, occorre precisare che, a tal riguardo, la Sezione delle Autonomie, nella già richiamata deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha puntualizzato che – ai fini della

legittimazione a richiedere pareri alla Corte dei conti - devono comunque essere esplicitate le circostanze che abilitano la sostituzione del sindaco, giungendo, quindi, all'enunciazione del seguente principio di diritto *"Ai fini dell'ammissibilità soggettiva, nella richiesta di parere inoltrata, alla Sezione regionale di controllo, dal vicesindaco devono essere indicate espressamente le circostanze di cui all'art. 53 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (impedimento permanente o temporaneo, decadenza o decesso del Sindaco) che legittimano l'esercizio delle funzioni vicarie"*.

Nel caso di specie, la richiesta di parere, sottoscritta dal vicesindaco, esplicita chiaramente le circostanze di cui all'art. 53 TUEL, riportando espressamente - sebbene perché oggetto del quesito posto - che il vicesindaco esercita le funzioni del sindaco poiché con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 3.11.2020 è stata dichiarata la decadenza di quest'ultimo dalla carica a seguito dell'elezione a consigliere comunale (ipotesi di incompatibilità espressamente prevista dallo stesso TUEL, artt. 65 e 68).

La richiesta di parere è, altresì, da ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Il citato art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, nell'intestare alla Corte dei conti la funzione consultiva, prevede che la stessa possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di "contabilità pubblica". Tale materia rappresenta, quindi, l'oggetto ed allo stesso tempo il limite della funzione consultiva. Le pronunce di orientamento che negli anni si sono concentrate sulla perimetrazione della contabilità pubblica (Sez. Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014, Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010), hanno innanzitutto chiarito come tale materia non possa essere dilatata fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, posto che *"se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile (..) è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da norme di carattere contabilistico"* (Sez. Autonomie, n. 5/2006).

Dalle deliberazioni di orientamento citate emerge, altresì, il principio secondo cui questioni, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ne consegue che la funzione consultiva delle Sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro, tuttavia, di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi

sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui relativi equilibri di bilancio (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010 e Sez. contr. Campania, n. 17/2020/PAR) .

Dai pronunciamenti già citati, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, risulta, poi, che la funzione consultiva sottende la disamina di questioni che non possono che avere carattere generale ed astratto, non potendo comportare valutazione di casi o atti gestionali specifici e concreti. Difatti, con l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, il legislatore ha inteso attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione, di carattere collaborativo, di natura eminentemente consultiva e non già consulenziale (cfr. Sez. contr. Lombardia, n. 304/2015/PAR). Laddove il giudice contabile si esprimesse su questioni concrete, infatti, si verrebbe a determinare un inaccettabile inserimento di una *"magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico"* (cfr. *ex multis* Corte costituzionale n. 60/2013, nonché n. 267/2006 e n. 29/1995) nei processi decisionali degli enti, con conseguente condizionamento di quella stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (cfr. Sez. Autonomie, n. 5/2006). Ne consegue, altresì, che la funzione consultiva non può sovrapporsi ed interferire con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Nel caso in esame, così come già riconosciuto da questa Sezione con riferimento a richieste di parere vertenti su fattispecie assimilabili – sebbene riguardanti profili diversi (es. deliberazioni n. 76/2014/PAR e n. 98/2020/PAR), la richiesta è da ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo poiché relativa all'interpretazione di disposizioni in materia di gestione della spesa e, pertanto, riconducibile alla nozione di *"contabilità pubblica"* come sopra delineata. Difatti, il quesito attiene all'interpretazione di disposizioni in materia di spese dell'ente correlate alle attività degli amministratori locali (cfr. Sezione controllo Lombardia delibera n. 67/PAR/2020 e n.129/PAR/2020, Sezione controllo Molise, delibera n. 42/PAR/2020). L'esame del quesito, tuttavia, come già specificato, deve necessariamente essere circoscritto al piano generale ed astratto, essendo riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente l'applicazione alla fattispecie concreta del principio enunciato.

Passando ad esaminare il merito del quesito, si tratta di chiarire se al vicesindaco che svolga, ai sensi dell'art. 53, comma 1, TUEL, le funzioni di sindaco a causa della decadenza di quest'ultimo spetti l'indennità prevista per il sindaco, ovvero se questi debba continuare a percepire l'indennità prevista per la carica di vicesindaco. Sul punto, difatti, l'art. 53 TUEL nulla dispone. alcuna previsione è, del pari, rinvenibile nelle norme – tanto di rango primario che secondario

- che disciplinano la materia dei compensi degli amministratori locali.

Ci si riferisce, in particolare e per quanto riguarda la normativa primaria, all'art. 82 TUEL - che detta il quadro normativo di riferimento per la determinazione delle indennità spettanti agli amministratori locali - così come modificato da ultimo dall'art. 57 *quater*, d.l. n. 124/2019, nonché alle norme di coordinamento della finanza pubblica che hanno rideterminato l'ammontare di tali indennità (art. 54, comma 1, l. n. 266/2005) e - per quanto concerne la normativa di rango secondario - al d.m. n. 119/2000 e al più recente d.m. 23/07/2020 del Ministro dell'interno. Tali disposizioni nulla prescrivono in merito all'indennità spettante al vicesindaco che sostituisca stabilmente il sindaco nell'ipotesi di decadenza o, più in generale, di impedimento permanente. Per quanto qui di interesse, infatti, l'art. 82 TUEL individua i soggetti cui compete l'indennità di funzione, fissando i parametri per la determinazione di tale emolumento, tra cui rileva quello di cui al comma 8, lett. c), secondo cui l'indennità spettante al vicesindaco deve essere articolata in rapporto alla misura di quella riconosciuta al sindaco; il d.m. n. 119/2000 - recependo tale prescrizione - agli artt. 3, comma 6 e 4, indica l'ammontare dell'indennità riconosciuta al vicesindaco, da calcolarsi su base percentuale, graduata in rapporto alla popolazione, dell'indennità corrisposta al sindaco (il d.m. in questione, invero, è attuativo dell'art. 23 della l. n. 265/1999, abrogato dall'art. 274 TUEL ma in parte ripreso nei suoi contenuti dall'art. 82 del Testo unico).

Occorre, tuttavia, considerare che la questione qui in esame è già stata oggetto di disamina sia da parte della giurisprudenza amministrativa che di quella contabile.

Difatti, il Consiglio di Stato, nel parere n. 501/2001, nel scandagliare la differenza sussistente tra l'ipotesi di impedimento temporaneo del sindaco (art. 53, comma 2, TUEL) - cui consegue una supplenza temporanea del vicesindaco - e quella di impedimento permanente (art. 53, comma 1, TUEL) - che comporta una fattispecie assimilabile ad una vera e propria reggenza - ha ritenuto che *“siccome la misura dell'indennità si correla essenzialmente alla funzione svolta dal percipiente (e non alla qualifica da questi rivestita) sembra conseguente concludere nel senso che al vicario spetta, per il periodo di concreto esercizio dei pieni poteri sostitutivi, una indennità di importo pari a quella goduta dal sindaco”*.

Questa Sezione, nella deliberazione n. 76/2014/PAR, ha affrontato, tra le altre, la questione qui esaminata, aderendo all'ora citato orientamento del Consiglio di Stato, affermando di *“condividere tale assunto, posto che, nel caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco, il vicesindaco lo sostituisce e assume la reggenza dell'ente fino alle nuove elezioni”*. Pertanto, il Collegio ha ritenuto che *“Al vicesindaco, carica istituzionalizzata dall'art. 46,*

comma 2, del TUEL, va pertanto corrisposta, nel periodo di reggenza, in luogo di quella determinata ai sensi degli artt. 3, comma 6, e 4 del DM n. 119/2000, l'indennità nella misura stabilita per il sindaco. Lo stesso trattamento spetta al vicesindaco nel periodo di reggenza della carica a seguito della sospensione del sindaco disposta per le cause previste degli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 235/2012 (che hanno rivisto la disciplina in materia di incandidabilità, anche presso enti locali, abrogando gli art. 58 e 59 del TUEL), fino alla cessazione di tali misure o, nel caso di pronuncia di decadenza, fino all'elezione del nuovo sindaco. Al contrario, come traspare dal richiamato parere del Consiglio di Stato, l'attività di ordinaria supplenza del sindaco, assente per motivi temporanei (l'assenza o impedimento previsti dal comma 2 dell'art. 53), non comporta l'attribuzione al vicesindaco dell'indennità spettante al sindaco, trattandosi di ordinario esercizio di funzioni pertinenti alla sua carica, per le quali l'art. 4 del DM n. 119/2000 ha stabilito una misura dell'indennità di funzione già più elevata di quella attribuita agli assessori (cfr., in tal senso, anche la Circolare Ministero Interno, Div. Gen. Amm. Civ., 6 settembre 2001, n. 7/2001/UARAL)".

Non si rinvergono ragioni per discostarsi dall'orientamento già assunto da questa Sezione. Difatti, nel caso di cui all'art. 53, comma 1, TUEL, come già precisato, non si verifica una mera supplenza temporanea, essendo invece il vicesindaco espressamente chiamato - a causa di un impedimento definitivo del sindaco (le ipotesi menzionate sono quelle di impedimento permanente, rimozione, decadenza e decesso) - a svolgere *in toto* e stabilmente le funzioni a questo attribuite, per un periodo determinato (ossia fino all'elezione del nuovo consiglio comunale e del nuovo sindaco, posto che in tali ipotesi la norma in esame prevede che la giunta decada e che si proceda allo scioglimento del consiglio).

Peraltro, come già osservato da questa Sezione nella deliberazione n. 76/2014/PAR, tale soluzione non comporta alcuna implicazione in termini di maggiori oneri per il bilancio comunale, posto che "*nel caso di sostituzione con pieno esercizio delle funzioni vicarie, discendente da uno degli eventi qualificati dalla legge (impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco, ex art. 53, comma 1, del TUEL), al maggior onere discendente dall'attribuzione al vice sindaco dell'indennità spettante al sindaco, ex DM n. 119/2000, fa riscontro il risparmio derivante dalla mancata erogazione della medesima indennità al sindaco eletto*".

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Varazze.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del suddetto Comune.

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021, tenuta da remoto tramite videoconferenza.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Conte

Il Presidente

Fabio Viola

Depositato in segreteria il 14 gennaio 2021

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Antonella Sfettina