



Deliberazione n. 68/2024/PAR  
Comune di Fiumicino (RM)

**REPUBBLICA ITALIANA**

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

|                    |                               |
|--------------------|-------------------------------|
| Franco Massi       | Presidente                    |
| Francesco SUCAMELI | Consigliere                   |
| Giuseppe LUCARINI  | Primo referendario - relatore |

nella camera di consiglio del 18 aprile 2024 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Visto il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la l. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

vista la nota prot. n. 7754 del 21.3.2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 1817 del 22.3.2024, con cui il Consiglio delle autonomie locali (Cal) del Lazio ha trasmesso una richiesta di parere del sindaco del Comune di Fiumicino (RM);

visto il decreto n. 20 del 28.3.2024, con cui il Presidente aggiunto della Sezione ha assegnato al I<sup>^</sup> Ref. Giuseppe Lucarini l'esame della menzionata richiesta;

vista l'ordinanza n. 38 dell'11.4.2024 con cui il Pres. aggiunto della Sezione ha convocato il collegio per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore

**PREMESSO IN FATTO**

Con nota pervenuta tramite il Consiglio delle autonomie locali, il sindaco del Comune di Fiumicino (RM) ha chiesto *"se, alla luce della sentenza n. 23/2019 della Corte Costituzionale, l'art. 108 del TUEL debba intendersi quale norma a fattispecie plurime, nell'ambito della quale il quarto comma, facendo presa diretta con l'art. 97, comma quarto, del TUEL debba continuare a consentire il conferimento delle funzioni di Direttore generale a prescindere dalla dimensione demografica dell'ente di appartenenza"*.

Il menzionato Comune ha una popolazione residente di 81.606 unità all'1.1.2023, secondo i dati ISTAT.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere innanzi riportata è ammissibile, sotto il profilo soggettivo, essendo sottoscritta dal Sindaco e trasmessa a questa Sezione tramite il CAL.

2. Quanto all'ammissibilità oggettiva, occorre valutare l'attinenza del quesito con la nozione di contabilità pubblica prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/03, per come interpretata dalla giurisprudenza contabile (cfr., in particolare, Sez. aut., del. n. 5 del 17.2.2006; SS.RR., del. n. 54/2010; Sez. aut. n. 3/2014/QMIG; n. 17/2020/QMIG; n. 5/2022/QMIG e, da ultimo, n. 2/2023/QMIG).

Occorre verificare, inoltre, se la risposta al quesito, che risulta formulato in termini generali e astratti, possa interferire con ulteriori funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature, circostanza che, secondo la giurisprudenza nomofilattica appena richiamata, renderebbe parimenti inammissibile il quesito proposto sotto il profilo oggettivo.

3. Per la disamina di tali aspetti è opportuno, preliminarmente, richiamare il contenuto delle norme menzionate nel quesito all'esame del collegio, unitamente a quello della sentenza costituzionale n. 23/2029, pure in esso menzionata.

In proposito, l'art. 97 del TUEL, rubricato "*ruolo e funzioni*" del segretario comunale, individua analiticamente le funzioni di tale carica, prevedendo al quarto comma che "*il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'art. 108 il sindaco o il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale. Il segretario inoltre: (...) e) esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi prevista dall'art. 108, comma 4.*

A sua volta, il menzionato art. 108 del TUEL, rubricato "*direttore generale*", stabilisce che "*1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale (...) che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.*

*Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'art. 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia.*

*2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.*

*3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati.*

*4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.”.*

4. Nel richiamare il quadro normativo che interessa le affini cariche di segretario comunale e direttore generale, è opportuno evidenziare la sopravvenuta “soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti”, introdotta dall’art. 2, comma 186, della legge 23.12.2009, n. 191, per come modificato dal d.l. n. 2/2010.

5. La sentenza costituzionale n. 23/2019, menzionata nell’incipit del quesito al vaglio del collegio, ha deliberato su questione di legittimità costituzionale di altra norma del TUEL (art. 99, commi 1, 2 e 3) che disciplina la durata della carica di segretario comunale e il collegamento di questa con il mandato del Sindaco, dichiarando la questione in parte inammissibile e in altra parte infondata.

6. In un *obiter* della menzionata sentenza, ampiamente ripreso nelle premesse della richiesta di parere in esame, la Consulta ha tra l’altro affermato che “*nei Comuni con popolazione inferiore ai centomila abitanti (art. 97, comma 4, lett. e, del d.lgs. n. 267 del 2000, che rinvia all’art. 108, comma 4, del medesimo d.lgs.), il segretario può essere nominato (anche) direttore generale*” (cfr. punto 5.2. del “considerato in diritto”, sentenza n. 23/2019, cit.).

7. Su queste basi, il Sindaco chiede se il combinato disposto degli artt. 97, comma 4 e 108, comma 4, del TUL *“debba continuare a consentire il conferimento [al segretario comunale, n.d.r.] delle funzioni di Direttore generale a prescindere dalla dimensione demografica dell'ente di appartenenza”*.

8. Osserva il collegio che le norme di cui il Comune chiede l'interpretazione non attengono alla nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti, con conseguente inammissibilità oggettiva del quesito sotto tale profilo.

Gli artt. 97 e 108 del TUEL, infatti, ed in particolare il combinato disposto dei rispettivi commi 4, attengono all'organizzazione amministrativa dell'Ente comunale, come peraltro ritenuto nella stessa richiesta di parere dove si sostiene che *“il quesito (...) attiene a temi riguardanti la contabilità pubblica in quanto relativi a norme finanziarie in materia di organizzazione della pubblica amministrazione locale, con conseguente diretta incidenza sulle spese di personale sostenibili”* (enfasi aggiunta).

Affermare se il Sindaco di un Comune con popolazione residente pari o inferiore alle 100.000 unità possa o meno conferire al segretario le funzioni di Direttore generale, è questione prettamente organizzativa e amministrativa, che esula, pertanto, dalla materia della contabilità pubblica ancorchè il conferimento di dette funzioni dovesse comportare un incremento della spesa del personale, ossia del trattamento retributivo del segretario comunale che, in ogni caso, deve essere conforme a quanto analiticamente previsto dal vigente CCNL Dirigenti e Segretari generali.

In proposito, la giurisprudenza contabile ha evidenziato che non sono *“condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comprendendo, direttamente o indirettamente, una spesa con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (cfr. SS.RR., del. 17.11.2010, n. 54), in tal modo confermando e dando seguito a quanto già enunciato dalla del. n. 5/AUT/2006 su una nozione di contabilità pubblica *“tendente a privilegiare un'accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto”* (cfr., in termini, SS.RR. n. 54/2010, cit.).

Con più recente deliberazione n. 17/AUT/2020/QMIG, la Sezione autonomie della Corte dei conti ha inoltre sottolineato il pericolo che *“attraverso l’irragionevole estensione oggettiva dell’attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa “nei processi decisionali degli enti, condizionando quell’attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale” citando, in proposito, del. n. 5/AUT/2006 e del. n. 54/CONTR/2010) e concludendo nel ritenere inammissibile una richiesta di parere relativa all’interpretazione di norme relative all’utilizzo di graduatorie concorsuali formate da altro Ente pubblico “perché non sollecita l’interpretazione di norme che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilancio ovvero in grado di ripercuotersi direttamente sulla “sana gestione finanziaria” dell’ente, in applicazione del richiamato principio nomofilattico di cui alla richiamata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/2010)”*.

Si osserva, inoltre, che i pareri menzionati nelle premesse del quesito in esame (SRC Lombardia, del. n. 593 e n. 594/2010) se è vero che hanno esaminato nel merito gli aspetti ora riproposti dal Sindaco di Fiumicino, occorre tuttavia considerare che si trattava di deliberazioni adottate prima dell’arresto nomofilattico di cui alla menzionata del. n. 54/CONTR/2010, vincolante per i successivi pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo e con il quale è stato definitivamente superato l’orientamento giurisprudenziale incline ad accedere ad una ampia accezione di contabilità pubblica, espressamente accolto dai menzionati pareri del 2010.

Per tali ragioni, l’odierna deliberazione di inammissibilità oggettiva del parere non rappresenta, in senso tecnico, un contrasto giurisprudenziale con i suddetti risalenti pareri.

9. Non è superfluo menzionare, da ultimo, quanto affermato dalla recente deliberazione n. 2/2023/AUT/QMIG secondo cui *“come correttamente evidenziato dalla deliberazione n. 24/2019 allorquando, con riferimento alla presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, evidenzia come tale aspetto «può costituire un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”», in quanto «si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono*

*comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede» (cfr. del. n. 2/2023/QMIG cit.).*

Nel caso di specie, osserva il collegio che è la stessa nota del Sindaco di Fiumicino contenente il quesito in esame a menzionare sentenze della Corte dei conti emesse in casi analoghi a quello oggetto della richiesta di parere (sentenza n. 217/2018, Sez. Giur. Reg. Toscana; sentenza n. 286/2019, I<sup>^</sup> Sez. Giur. d'Appello), avvalorando, quindi, l'estraneità del quesito alla nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Ritiene conclusivamente il collegio di dare continuità a quanto affermato nelle delibere di orientamento e nelle decisioni su questioni di massima rese dalla Corte dei conti e, in particolare, al principio di diritto secondo cui secondo *«la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari»* (cfr. del. n. 2/AUT/2023/QMIG).

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, dichiara l'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere indicata in epigrafe.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma nella camera di consiglio del 18.4.2024.

L'ESTENSORE

Giuseppe LUCARINI

Il Presidente

Franco MASSI

Depositata in segreteria il 19 aprile 2024

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Aurelio CRISTALLO