



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**17 settembre
2017**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Solo i dirigenti possono assumere impegni di spesa in un Comune
- ❖ E' sempre competente il Sindaco ad ordinare la rimozione dei rifiuti
- ❖ Sconti sulla Tosap legittimi per via regolamentare soltanto se adeguatamente motivati
- ❖ E' opportuno chiedere il parere del revisore dei conti per le transazioni

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

Solo i dirigenti possono assumere impegni di spesa in un Comune

La vicenda oggetto di questo articolo nasce dall'analisi di un conto consuntivo di un Comune da parte della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che con la deliberazione numero 226/2017 ha verificato diverse criticità dovute all'assunzione diretta di impegni di spesa da parte dell'organo esecutivo, in aperta violazione della distinzione tra poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, attribuiti agli organi di governo, rispetto a quelli riferiti alla gestione amministrativa, tecnica e finanziaria attribuiti ai soli dirigenti.

L'amministrazione, interrogata dai giudici sul perché avesse assunto impegni in conto competenza con atti di giunta comunale, aveva dato una serie di risposte diverse.

Per quanto riguardava un primo gruppo di deliberazioni, si trattava di concessioni di contributi ad associazioni, enti non lucrativi, su cui il regolamento apposito non definiva parametri o criteri specifici, per cui la scelta sulla concessione o meno di un patrocinio ad una iniziativa era rimessa alla discrezionalità della giunta, così come la quantificazione del contributo. Stessa cosa, secondo la giunta, valeva per i buoni lavoro o i progetti di borse lavoro. La motivazione del perché questi impegni di spesa fossero stati effettuati direttamente dall'organo esecutivo risponde a ragioni di economicità, in quanto si è evitato un passaggio ulteriore all'organo dirigenziale che avrebbe potuto solo trascrivere quanto deciso dall'organo esecutivo.

Un'altra serie di atti riguarda le autorizzazioni alla costituzione in giudizio per vertenze legali, in quanto secondo la giunta si tratterebbe di atti di competenza dell'organo collegiale, con la contestuale assunzione dell'impegno di spesa.

Un terzo gruppo di delibere riguardava invece l'approvazione di protocolli di

intesa o accordi e convenzioni, di competenza sempre della Giunta.

I magistrati contabili precisano che l'impegno di spesa rappresenta la prima fase del procedimento mediante il quale, in seguito ad un'obbligazione giuridicamente perfezionata, viene determinata la somma da pagare ad un determinato creditore, viene indicata la ragione e la relativa scadenza dell'obbligazione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, sulla base della disponibilità di bilancio esistente, come previsto dai commi 1 e 6 dell'articolo 183 del Tuel. Per quanto riguarda la competenza ad adottare atti di impegno della spesa, l'articolo 107, comma 1, del Tuel afferma in modo chiaro il principio della distinzione dei poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, dalla gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuita direttamente ai dirigenti attraverso autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. L'articolo 107 comma 3, lettera d) del Tuel, afferma nello specifico che l'assunzione degli impegni di spesa rientra negli atti di gestione finanziaria di competenza dei dirigenti, come tra l'altro confermato anche in via generale dai commi 2 e 3 dell'articolo 4, del decreto legislativo numero 165 del 2001, fatti salvi eventuali effetti "prenotativi" diretti, se ammissibili, degli atti degli organi politici. Per quanto riguarda gli effetti prenotativi dei così detti impegni provvisori, vengono richiamate le disposizioni dell'articolo 183, comma 3, del Tuel, secondo cui "*Durante la gestione possono anche essere prenotati impegni relativi a procedure in via di espletamento. I provvedimenti relativi per i quali entro il termine dell'esercizio non è stata assunta dall'ente l'obbligazione di spesa verso i terzi decadono e costituiscono economia della previsione di bilancio alla quale erano riferiti, concorrendo alla determinazione del risultato contabile di amministrazione di cui all'articolo 186*".

Per quanto riguarda invece le possibili spese non associate ad uno specifico impegno di spesa nel sistema di contabilità, cioè gli impegni automatici, il legislatore ha previsto esclusivamente le seguenti spese: il trattamento economico tabellare attribuito al personale dipendente e per gli oneri riflessi, le rate di ammortamento di prestiti e mutui, interessi di preammortamento e ulteriori oneri accessori, le spese obbligatorie dovute nell'esercizio finanziario sulla base di contratti o disposizioni di legge.

E' sempre competente il Sindaco ad ordinare la rimozione dei rifiuti

L'ANAS s.p.a. ha impugnato innanzi al Consiglio di Stato la sentenza del T.A.R. Basilicata n. 621/2007 insistendo per l'illegittimità di un'ordinanza adottata dal Responsabile del Servizio-Ufficio polizia municipale di un Comune con cui era stato imposto alla Società di rimuovere i rifiuti abbandonati lungo l'autostrada A3.

Tra i diversi vizi dedotti, l'ANAS deduce in particolare la specifica competenza del Sindaco ad emanare l'ordinanza impugnata.

Il tema viene così affrontato dal Collegio il quale premette come, in materia, si siano succedute nel tempo diverse disposizioni ritenute dalla giurisprudenza applicabili alla fattispecie del potere di ordinanza in materia di rimozione dei rifiuti:

- il d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" (cd. decreto Ronchi), che all'art. 14, recante il divieto di abbandono di rifiuti e l'obbligo di procedere alla rimozione, prevede (comma 3, secondo periodo) che "Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal

fine necessarie ed il termine entro cui provvedere";

- il d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" -TUEL, che all'art. 107, comma 5, prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore del testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I titolo III (fra cui il sindaco) l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, "si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti";

- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale" (cd. codice ambientale) che all'art. 192, comma 3, secondo periodo, riproduce testualmente la disposizione richiamata del decreto Ronchi e dunque ribadisce la competenza sindacale.

Quanto, poi, ai precedenti giurisprudenziali, da una parte il Consiglio di Stato aveva affermato che - con riferimento a un provvedimento del 2003 (dunque dopo l'entrata in vigore del TUEL e prima di quella del codice ambientale) - alla luce della norma generale del TUEL, l'adozione dell'ordine di rimozione dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi rientra nella competenza del dirigente comunale e non del sindaco" (Sez. V, sent. n. 5288 del 15 dicembre 2016).

Senonché, in altra controversia avente ad oggetto una ordinanza del 2007 (dunque dopo l'entrata in vigore del codice ambientale), i Giudici di Palazzo Spada avevano statuito che "Per la pacifica giurisprudenza di questa Sezione, l'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006, è una disposizione speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000, ed attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti previste dal comma 2. La disposizione sopravvenuta prevale sul disposto dell'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000 (Cons. Stato, V, 29 agosto 2012, n. 4635;

id., 12 giugno 2009, n. 3765; id., 10 marzo 2009, n. 1296; id., 25 agosto 2008, n. 4061).”

A fronte di tali precedenti il Collegio ritiene, in parziale riforma del proprio orientamento, che la competenza all’emanazione delle ordinanze in questione spetti (e sia sempre spettata) al sindaco poiché il codice ambientale attualmente vigente riproduce, nella sostanza, salvo adattamenti e integrazioni per coordinamento con normative sopraggiunte, il decreto Ronchi, per cui, in definitiva, il Collegio ritiene la volontà del legislatore va ricostruita nel senso di affermare la competenza del sindaco ad emanare le ordinanze in materia di rimozione di rifiuti, ex art. 14 d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi), anche successivamente all’entrata in vigore del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e fino all’entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice ambientale), che ha ribadito tale competenza.

Sconti sulla Tosap legittimi per via regolamentare soltanto se adeguatamente motivati

Un Comune ha sottoposto alla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna, una richiesta di parere sulla possibilità di ridurre attraverso un regolamento la tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche, in riferimento alle attività di ricostruzione post-sisma, superiori alla riduzione massima del 50% prevista per le attività edilizie dal comma 6-bis dell’articolo 45 del decreto legislativo numero 507/1993. Inoltre, l’ente locale ha richiesto se sia ammissibile attuare una riduzione della tariffa Tosap tale da produrre gli stessi effetti della previsione di un’esenzione dal tributo.

La risposta è arrivata con la deliberazione

numero 137/2017.

Per i giudici contabili, data la tassatività delle esenzioni previste dall’articolo 49 del decreto legislativo numero 507/1993 senza che vi siano ulteriori specificazioni legislative, la norma a cui occorre fare riferimento è l’articolo 52, comma 1, del decreto legislativo numero 446/1997 che tratta della potestà regolamentare tributaria delle Province e dei Comuni, escludendo in maniera netta che questa esista su aspetti fra cui la “individuazione e definizione delle fattispecie imponibili”

Dato quindi che l’introduzione per via regolamentare di una esenzione non prevista dalla legge configurerebbe una diversa individuazione e definizione delle fattispecie imponibili su cui applicare il tributo, deve ritenersi illegittimo un intervento di questo tipo.

Non può nemmeno essere invocata a sostegno di questa scelta la previsione normativa contenuta nell’articolo 1 della legge numero 449/1997, che prevede disposizioni tributarie per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, dato che la possibilità che i Comuni hanno di deliberare l’esonero della Tosap, come previsto dal comma 4 di quell’articolo, è soltanto legata ad interventi di ristrutturazione edilizia secondo la casistica contenuta nei commi precedenti del medesimo articolo.

Riguardo alla possibilità di introdurre mediante regolamento comunale delle forme di agevolazione tributaria più ampie rispetto a quelle esplicitamente consentite dalla normativa, il parere in commento si esprime in maniera favorevole proprio appellandosi alla potestà regolamentare dell’ente locale prevista nel citato articolo 52 del decreto legislativo numero 446/1997.

Ovviamente però, l’ente non potrà non rispettare i limiti che la riserva di legge prevede nell’esercizio di tale potestà regolamentare; per questo non saranno compatibili con l’attuale quadro normativo previsioni regolamentari che comportino misure agevolative di entità tale da

determinare un sostanziale svuotamento del presupposto impositivo, mentre saranno coerenti le riduzioni tariffarie anche apprezzabilmente superiori a quella massima del 50% prevista per gli interventi edilizi dall'articolo 45, comma 6-bis del decreto legislativo numero 507/1993, nel momento in cui le riduzioni trovano giustificazione nelle straordinarie esigenze dettate dalla necessità di incentivare la ricostruzione post-sisma.

La rinuncia parziale al gettito tributario in questo caso troverà quindi giustificazione nella tutela di un altro interesse collettivo che viene ritenuto preminente. Trattandosi di una misura eccezionale è richiesta un'adeguata motivazione in ordine agli obiettivi perseguiti e agli effetti che ne conseguiranno, oltre alla doverosa salvaguardia degli equilibri finanziari.

E' opportuno chiedere il parere del revisore dei conti per le transazioni

La delibera n. 129/2017 della Corte dei conti, sezione Emilia Romagna, fornisce un chiaro quadro circa le procedure di affidamento dei servizi legali da parte degli enti pubblici.

In particolare, dopo aver evidenziato l'applicabilità del D. Lgs. 50/2016, viene condivisa la scelta, operata da molte amministrazioni, di istituire un albo di professionisti da cui attingere di volta in volta e nel rispetto del codice dei contratti.

Ciò detto, va accordata centralità anche alla previa valutazione di congruità del preventivo: a detta della sezione emiliana l'Ente, prima di procedere all'affidamento dell'incarico, deve accertare la congruità del preventivo, il quale, a tal fine, dovrebbe essere adeguatamente dettagliato anche sulla base degli eventuali scostamenti dai valori medi tabellari di cui al D.M. n. 55/2014. Anzi, in ragione del principio di

buon andamento ed economicità dell'azione pubblica, sarebbe altresì opportuno che i preventivi accolti presentassero decurtazioni rispetto al richiamato valore medio. Detta valutazione è necessaria per garantire un'attenta e prudente gestione della spesa pubblica e deve avere ad oggetto anche il rapporto tra il preventivo e l'importanza, nonché la delicatezza della causa. Il responsabile del procedimento, successivamente, ogni anno dovrà chiedere al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla scorta del quale è stato assunto l'impegno originario, in modo da assicurare la copertura della spesa.

Ma, ciò che pare più interessante, è la puntualizzazione svolta dalla Sezione in tema di ricorso alla transazione.

Ed infatti, pur costituendo la transazione uno strumento che si presta ad abusi, la giurisprudenza della Corte dei conti è ormai consolidata nel ritenere pienamente ammissibile il ricorso a tale strumento, ove risulti conveniente per l'Amministrazione, anche in riferimento a fattispecie rispetto alle quali non sia legislativamente previsto il tentativo obbligatorio di mediazione. Occorre tuttavia la massima prudenza da parte dell'ente, nonché una dettagliata motivazione che dia conto del percorso logico seguito per giungere alla definizione transattiva della controversia, anche sulla base di un giudizio prognostico circa l'esito del contenzioso.

Inoltre, pur essendovi precedenti giurisprudenziali che hanno ritenuto obbligatoria l'acquisizione del parere del revisore dei conti solo nel caso in cui costituisca atto di un procedimento che deve concludersi con una delibera del Consiglio (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 375/2016/PAR del 29 novembre 2016) viene comunque ritenuto utile segnalare l'opportunità, da parte dell'ente pubblico, di chiedere un parere all'Organo di revisione anche in riferimento a transazioni non di competenza del

Consiglio, ove le stesse siano di particolare rilievo, o relative a controversie di notevole entità. Ovviamente in detti casi, qualora non siano state previamente ampliate in via regolamentare le funzioni dei revisori, ai sensi dell'art. 239, comma 6 del tuel (ampliamento che è rimesso alla discrezionale potestà dell'ente locale, ma che sarebbe utile) non vi è l'obbligo da parte dell'Organo di controllo interno di rendere il parere.