

**OSSERVAZIONI SULL'INAMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA
DELLA RICHIESTA DI PARERE ALLA CORTE DEI CONTI EX**

ART. 7, COMMA 8 DELLA L. 5 GIUGNO 2003, N. 131

SOTTOSCRITTA DAL VICESINDACO

di Matteo Pressi

Cultore di Diritto Regionale e degli Enti Locali
Università degli Studi di Verona

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Presupposti, contenuti e limiti della funzione consultiva della Corte. – 3. I poteri del Vicesindaco nell'art. 53 del T.U.E.L. – 4. La dualità delle funzioni del Vicesindaco tra reggenza e supplenza. Il Vicesindaco nella giurisprudenza del Consiglio di Stato. – 5. Il requisito dell'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere sottoscritta dal Vicesindaco nella giurisprudenza della Corte dei conti. – 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Come noto, a partire dai primi anni 2000, l'ordinamento della Repubblica è stato oggetto di importanti riforme che hanno riscritto, alla luce dei principi di sussidiarietà e decentramento, il titolo V della Costituzione attribuendo nuove funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali. In conseguenza di ciò, molti settori dell'amministrazione statale hanno conosciuto un'evoluzione normativa finalizzata ad adeguare l'assetto di numerosi organi di rilievo costituzionale ai principi portanti della riforma, organi tra i quali è annoverabile anche la Corte dei conti.

La legge n. 131/2003, nata proprio dall'esigenza di dare attuazione alla nuova organizzazione dei poteri locali derivante dalla riforma del titolo V contenuta nella legge costituzionale n. 3/2001, ha fortemente innovato il rapporto tra il giudice contabile e le autonomie locali, attribuendo al primo nuovi compiti di controllo, anche in chiave collaborativa, sulle seconde.¹

In particolare, l'art. 7, comma 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131 ha introdotto la possibilità per le Regioni di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti per il corretto esercizio delle proprie funzioni amministrative *<<ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa>>*. Tale collaborazione può sostanziarsi anche nella stesura, da parte della Corte, di pareri in materia di contabilità pubblica da rendersi alle Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni² che ne abbiano fatto richiesta³.

¹ Cfr. A. CAROSI, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, relazione al 52° Convegno di Studi Amministrativi Villa Monastero – Varenna (Lecco) 21 – 23 settembre 2006.

² La disposizione prevede che le province, le città metropolitane ed i comuni formulino le proprie richieste di parere *<<di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito>>*. L'obiettivo è quello di creare una sorta di "filtro" utile a vagliare preventivamente l'ammissibilità delle richieste. Resta inteso che, nelle regioni ove non risulti essere stato costituito il Consiglio delle autonomie locali, permane inalterata la possibilità per gli enti locali di rivolgersi direttamente alla Corte senza che ciò costituisca causa di inammissibilità della richiesta.

³ Sull'evoluzione della funzione ausiliaria della Corte dei conti, v. F. STADERINI, *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 257 – 260; E. GIARDINO, *La funzione ausiliaria della Corte dei conti nell'evoluzione federale della Repubblica*, in *Rivista di Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, n. 1/2011. Di particolare interesse è la riflessione offerta dall'A. in ordine al contenuto delle diverse forme di collaborazione previste dall'art. 7, comma 8, l. 131/2003. In particolare, secondo l'A. *<<le ulteriori forme di collaborazione e la richiesta di pareri, per quanto sussumibili nel genus della funzione ausiliaria, in realtà rivelano ontologiche diversità strutturali ed applicative. I pareri, infatti, non solo risultano tipici nel loro portato ontologico a differenza, invece, delle atipiche "ulteriori forme di collaborazione", in quanto subiscono un ambito di applicazione più ristretto, potendosi agli stessi ricorrere solo "in materia di contabilità pubblica" a differenza delle "ulteriori forma di collaborazione" richiedibili in ordine alla regolare gestione finanziaria ed alla efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.>>*.

Certamente, la previsione di una funzione cd. "consultiva" della Corte non rappresenta una novità introdotta nell'ordinamento dalla legge 131/2003 poiché essa era già stata anticipata, in via generale, dall'art. 13 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, il quale ancora oggi prevede che: << *la Corte in conformità delle leggi e dei regolamenti: fa le sue proposte e dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge*>>. ⁴

L'aspetto innovativo della norma risiede piuttosto nell'apertura all'utilizzo dello strumento consultivo anche da parte delle Regioni e degli enti locali in coerenza con il processo di valorizzazione del ruolo delle autonomie avviato con la riforma costituzionale.

Anche con riguardo alle altre novità introdotte dalla l. 131/2003, tra le quali si annoverano le nuove forme di controllo della Corte sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti locali, non può dirsi che esse segnino un'assoluta discontinuità col passato, poiché quasi tutti i tratti delle nuove attribuzioni sono compatibili con il ruolo tradizionale della Corte, quale garante dell'erario e organo ausiliario all'assunzione di consapevoli decisioni da parte degli enti rappresentativi delle comunità, due principi di struttura che la caratterizzano sin dalla sua istituzione avvenuta con la legge n. 800/1862.⁵

2. Presupposti, contenuti e limiti della funzione consultiva della Corte.

⁴ Cfr. T. TESSARO (a cura di), *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Dike, Roma, 2018, p. 257.

⁵ Cfr. A. CAROSI, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, relazione al 52° Convegno di Studi Amministrativi Villa Monastero – Varenna (Lecco) 21 – 23 settembre 2006.

La Corte, con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, ha elaborato degli indirizzi utili all'individuazione di presupposti, contenuti e limiti all'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo.

In particolare, la Corte ha inteso circoscrivere i casi di ammissibilità delle richieste di parere ex art. 7, comma 8 della l. 131/2003 elaborando alcuni criteri di valutazione concernenti sia al profilo soggettivo, ossia alla legittimazione del richiedente, che al profilo oggettivo della richiesta e quindi all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica⁶, al carattere generale ed astratto della questione sottoposta, alla non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni⁷.

Ai fini del presente scritto assume particolare rilievo la nozione di inammissibilità soggettiva della richiesta di parere alla Corte dei conti ex art. 7, comma 8 della l. 131/2003 nella peculiare ipotesi della richiesta sottoscritta dal Vicesindaco di un Comune.

⁶ Le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 03 agosto 2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli. Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

⁷ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 242/2018/PAR.

L'art. 7, comma 8 della legge 131/2003 prevede che i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane⁸ per il tramite dall'organo di vertice dell'amministrazione che in quanto tale è abilitato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito della rappresentanza legale esterna. Nel caso del Comune, tale organo è il Sindaco in quanto legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000⁹.

Tuttavia, analizzando le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è infrequente trovarsi innanzi a richieste di parere formulate non dal Sindaco, ma dal suo vice.

In questo scritto verranno analizzate due decisioni: la Deliberazione n. 236/2018/PAR e la Deliberazione n. 218/2014/PAR della sezione regionale di controllo per la Lombardia. Le pronunce traggono origine da due richieste di parere recanti la sottoscrizione del Vicesindaco. Come si vedrà in seguito, dall'analisi delle citate Deliberazioni emergono due ricostruzioni antitetiche circa il ruolo ed i poteri del Vicesindaco quale organo del Comune.

⁸ Secondo un indirizzo consolidato, tale elencazione ha carattere tassativo, così come ribadito dalla Deliberazione n. 13/AUT/2007 della Sezione Autonomie della Corte. Inoltre, in coerenza con quanto descritto, è stata esclusa la possibilità di richiedere parere da parte delle comunità montane e del Consiglio delle autonomie locali laddove formulasse la richiesta in modo autonomo. Sul punto v. anche T. TESSARO (a cura di), *op. cit.*, p. 260.

⁹ M. BORGHESI, L. OLIVERI, S. PALAZZOLO, V. PERSEGATI, N. RINALDI, C. SAFFIOTTI, *Commento al Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti Locali*, Maggioli, Rimini, 2000, p. 310. Secondo gli Autori << I commi 1 e 2 dell'art. 50 del t.u., riproducendo i primi due commi dell'articolo 36 della l. 142/1990 riaffermano la funzione di responsabili e di rappresentanti generali dell'ente del sindaco e del presidente della provincia. La dottrina ha giustamente sottolineato come la funzione di rappresentanza riguardi sia l'aspetto politico che quello giuridico. È rappresentanza di tipo politico perché le funzioni loro attribuite sono esercitate a nome della relativa comunità locale e nell'interesse della stessa comunità. È altresì rappresentanza legale perché, nei limiti e con le modalità disciplinate dalla legge, l'azione dei capi dell'amministrazione vincola giuridicamente l'ente nei confronti dell'esterno>>.

3. I poteri del Vicesindaco nell'art. 53 del T.U.E.L.

In entrambe le Deliberazioni il giudice contabile ha dovuto ricostruire i connotati fondamentali che caratterizzano lo statuto giuridico del Vicesindaco.

Il punto di partenza di tale ricostruzione è rappresentato dai commi 1 e 2 dell'art. 53 del T.U.E.L. rubricato "Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del Sindaco o del presidente della provincia".

I due commi appena citati disciplinano i poteri del Vicesindaco (e del Vicepresidente della provincia) in seno all'amministrazione. Tali poteri mutano nella loro ampiezza e nel loro contenuto all'avverarsi di talune condizioni che la stessa struttura dell'articolo riconduce a due *macro* categorie rispettivamente individuabili nei commi 1 e 2, dell'art. 53 del T.U.E.L. .

Il primo comma stabilisce che: *<< In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco o del presidente della provincia, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo Sindaco o presidente della provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del Sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal Vicesindaco e dal Vicepresidente>>*. Si tratta quindi di ipotesi che determinano l'oggettiva e (talvolta) definitiva impossibilità del Sindaco o del presidente della provincia di esercitare il proprio *munus*.

Diversamente, il comma 2, come ricavabile dal tenore dello stesso, si riferisce ad ipotesi caratterizzate da una certa temporaneità: *<< //*

Vicesindaco ed il Vicepresidente sostituiscono il Sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'articolo 59>>.

La norma, così come formulata, si presta ad alcune riflessioni. Segnatamente, la disposizione di cui al comma 1 non esplicita due aspetti particolarmente rilevanti: quali siano gli eventi che danno origine ad un "impedimento" e quali siano gli elementi che lo qualificano come "permanente". Inoltre, non si rinviene alcuna indicazione circa il soggetto chiamato ad accertare il verificarsi di un impedimento permanente.

Analogamente, anche il comma 2 dell'art. 53 del T.U.E.L. appare caratterizzato da una formulazione non del tutto esaustiva. In particolare, la norma non predetermina con precisione l'ampiezza dei poteri del Vicesindaco chiamato a sostituire il Sindaco nelle diverse fattispecie dell'assenza, della sospensione o del temporaneo impedimento, lasciando numerosi dubbi circa la loro reale portata.¹⁰

¹⁰ Cfr. M. BORGHESI, L. OLIVERI, S. PALAZZOLO, V. PERSEGATI, N. RINALDI, C. SAFFIOTTI, *op. cit.*, p. 324 e ss. Nel silenzio della norma, la dottrina ha cercato di elaborare soluzioni idonee a colmare il vuoto legislativo arrivando a teorizzare la possibilità di individuare all'interno dello statuto dell'ente talune ipotesi integranti situazioni di impedimento permanente o temporaneo. Secondo gli Autori: <<i>i casi di impedimento possono essere diversi e sarebbe opportuno, magari a titolo esemplificativo, prevederli nello statuto. Indubbiamente causano impedimento fatti come la comparsa di problemi fisici o psichici. Per diventare "impedimenti permanenti" occorre che tali fatti si siano consolidati con un certo periodo, che potrebbe, per l'appunto, essere indicato nello statuto. Lo statuto potrebbe anche indicare chi debba certificare l'esistenza di un impedimento permanente. Potrebbe anche essere indicato uno o più esperti esterni all'ente per garantire la massima imparzialità e trasparenza in relazione alla verifica dell'effettiva sussistenza del presupposto che determina l'impedimento del sindaco o del presidente della Provincia e di conseguenza lo scioglimento del consiglio>>.

4. La dualità delle funzioni del Vicesindaco tra reggenza e supplenza. Il Vicesindaco nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La lacunosità che caratterizza la formulazione dell'art. 53 T.U.E.L., il quale, è bene ricordarlo, riproduce integralmente la precedente normativa di cui all'art. 37 *bis* della l. 142/1990, ha più volte richiesto l'intervento del giudice amministrativo, ripetutamente chiamato ad esprimersi sulla corretta interpretazione della norma. A tal proposito, assumono particolare rilevanza i pareri nn. 94/1996 e 501/2001 del Consiglio di Stato. Secondo il Supremo Consesso amministrativo, in coerenza con quanto sopra descritto, le funzioni ed i poteri del Vicesindaco sarebbero riconducibili a due principali categorie. In particolare, nei casi oggi previsti dal comma 1 dell'art. 53 del D.lgs. 267/00 ci troveremmo innanzi a delle ipotesi nelle quali << *il Vicesindaco è reggente (del Sindaco) e diviene titolare di tutte le competenze sindacali, anche se in via temporanea e straordinaria, potendo compiere tutti gli atti che potrebbe porre in essere il titolare*>>¹¹. In considerazione di ciò, il vicario non conoscerebbe alcuna limitazione nell'esercizio dei propri poteri potendo esercitare tutte le prerogative in astratto esercitabili dal Sindaco.¹²

¹¹ Il commento al parere n. 94/1996 del Consiglio di Stato è tratto da R. CARPINO, *Testo Unico degli Enti Locali commentato*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 259.

¹² Emblematico è il caso della nomina/revoca di un assessore ad opera del Vicesindaco reggente. Con parere del 22 ottobre 2008, il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno ha chiarito che: <<E' da ritenere ammissibile la nomina di un nuovo assessore, da parte del Vicesindaco, allo scopo di portare a completezza l'organo collegiale giunta, ridotto di una unità a seguito della decadenza del sindaco con l'unico limite che il Vicesindaco designi a sua volta un proprio sostituto; la posizione formale di Vicesindaco non può essere attribuita ad altro assessore>>.

Al contrario, nelle ipotesi previste dal secondo comma dell'art. 53 del T.U.E.L., ci troveremmo innanzi ad una sostituzione per assenza o per impedimento temporaneo, fattispecie che determinano una situazione di *<<supplenza caratterizzata dalla durata presumibilmente breve in considerazione della prossima riassunzione delle funzioni da parte del titolare>>*.¹³

Con riferimento a quest'ultima ipotesi giova ricordare che nonostante l'evidente precarietà che caratterizza l'esercizio delle funzioni da parte del Vicesindaco, la legge non ha inteso individuare particolari categorie di atti riservati al Sindaco e vietati al suo supplente.

In ragione di ciò, a giudizio dello scrivente, è possibile affermare che anche il Vicesindaco cd. supplente agisce nella pienezza dei poteri¹⁴ e che una loro eventuale limitazione sarebbe da ricondursi al solo *<<piano dell'opportunità politica piuttosto che su quello della stretta legittimità>>*¹⁵.

5. Il requisito dell'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere sottoscritta dal Vicesindaco nella giurisprudenza della Corte dei conti.

Tanto premesso, appare ora necessario analizzare gli orientamenti più volte espressi dal giudice contabile in sede di valutazione

¹³ R. CARPINO, *Op. cit.*, p. 260.

¹⁴ La giurisprudenza amministrativa ha interpretato estensivamente la portata delle previsioni di cui all'art. 53, comma 2 del D.lgs. n. 267/00 dichiarando legittima l'ordinanza contingibile e urgente adottata dal Vicesindaco in una situazione di assenza temporanea del sindaco. In questo senso *T.A.R. Molise, sez. I, 4 agosto 2011, n. 511*.

¹⁵ R. CARPINO, *Op. cit.*, p. 260.

dell'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere sottoscritta dal Vicesindaco, orientamenti che attengono sia alla legittimazione del soggetto richiedente che al contenuto necessario della richiesta.

Quanto alla legittimazione del soggetto richiedente, la giurisprudenza contabile si è più volte espressa nel senso di ritenere che *<< solo nel caso di comprovato esercizio di funzioni cc.dd. "vicarie" (art. 53, comma 1 del T.U.E.L.) è possibile considerare soggettivamente ammissibile la richiesta (di parere) sottoscritta dal Vicesindaco >>*.¹⁶

Tale assunto, ribadito anche nella Deliberazione n. 236/2018/PAR della sezione regionale di controllo per la Lombardia, trova il suo fondamento nell'idea secondo la quale solamente l'organo munito della rappresentanza legale dell'ente sarebbe titolato a relazionarsi con la Corte. Infatti, come ribadito dalla sezione regionale di controllo per il Lazio nella Deliberazione n. 116/2016/PAR, l'interpretazione dell'art. 7, comma 8 della l. 131/2003 *<< laddove individua tra i soggetti legittimati ad accedere alla funzione consultiva della Corte, i Comuni, è pacifica nel ritenere che per questi ultimi possano legittimamente sottoscrivere la richiesta di parere i soli rappresentanti legali degli stessi così come individuati dall'art. 50, comma 2 del T.U.E.L. o dalla lettura combinata degli artt. 50, comma 2 e 53, comma 1 del D.lgs. n. 267/2000.>>*.

Ne viene che, secondo la lettura operata (anche) dai magistrati della sezione lombarda, il Vicesindaco succederebbe al Sindaco nella rappresentanza legale dell'ente solamente nei casi in cui si trovasse ad esercitarne le funzioni a seguito del verificarsi delle circostanze di cui all'art. 53, comma 1 del T.U.E.L.

¹⁶ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione 236/2018/PAR.

Proprio a tal proposito, secondo i magistrati della sezione lombarda, è posto in capo al Vicesindaco l'onere di indicare con precisione le circostanze che impediscono l'esercizio della funzione da parte del Sindaco <<*al fine di poter preliminarmente imputare effettivamente la richiesta di parere all'ente per il tramite dell'organo vicario di quello legittimato*>>. ¹⁷

Non basta quindi che il Vicesindaco si rivolga alla Corte nell'esercizio delle proprie funzioni vicarie ma, al contrario, ha l'onere di provarlo poiché solo innanzi alla prova delle ragioni che legittimano il suo intervento (impedimento permanente, decadenza o decesso del Sindaco) il Collegio potrà dedurre l'avvenuto passaggio della rappresentanza legale dell'ente a favore del vicario e ritenere quindi ammissibile la richiesta di parere.

In casi eccezionali, innanzi ad un mancato assolvimento dell'onere probatorio sopra richiamato, il Collegio potrebbe comunque dichiarare l'ammissibilità della richiesta di parere laddove ci si trovasse in presenza di cc.dd. "fatti notori" idonei ad indurre il giudice a ritenere che la sottoscrizione del Vicesindaco sia avvenuta a seguito del verificarsi delle condizioni previste dall'art. 53, comma 1, T.U.E.L. e quindi nell'esercizio di funzioni vicarie vantando la rappresentanza legale dell'ente. ¹⁸

Tuttavia, dall'analisi della copiosa giurisprudenza della Corte, emerge che, nella quasi totalità dei casi, in difetto di una precisa e puntuale indicazione delle ragioni che giustificano la sottoscrizione da parte del Vicesindaco (in qualità di vicario del Sindaco), il giudice contabile

¹⁷ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione 236/2018/PAR.

¹⁸ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 242/2018/PAR.

procede nel dichiarare l'inammissibilità della richiesta in quanto ritenuta proveniente da un soggetto privo di idonea legittimazione (titolarità della rappresentanza legale dell'ente).¹⁹

Riassumendo, secondo quanto affermato dalla sezione lombarda della Corte nella pronuncia 236/2018/PAR, i commi 1 e 2 dell'art. 53 del T.U.E.L. farebbero riferimento a due ipotesi ben distinte tra loro a cui conseguirebbero due diversi regimi giuridici in ordine alla legittimazione del Vicesindaco nell'adire la Corte.

Di segno opposto è la ricostruzione operata dai magistrati della sezione regionale di controllo per la Lombardia nella Deliberazione n. 218/2014/PAR laddove il Collegio, trovandosi innanzi ad una richiesta di parere sottoscritta dal Vicesindaco del Comune di Asso (CO) priva dell'indicazione delle ragioni poste alla base dell'impedimento del Sindaco, si è espresso ritenendo che *<<la legittimazione alla richiesta di parere [...] deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. La stessa legittimazione deve*

¹⁹ Dello stesso tenore Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 242/2018/PAR. La Deliberazione scaturisce dalla richiesta di parere inoltrata alla sezione veneta da parte del Vicesindaco di Venezia. In tale occasione il collegio ha dichiarato l'inammissibilità soggettiva della richiesta poiché << nel caso di specie la richiesta di parere non proviene dal Sindaco della Città di Venezia ma è sottoscritta dal Vice Sindaco. Il Vicesindaco ai sensi dell'art. 53 del TUEL sostituisce il Sindaco in caso di assenza o impedimento temporaneo, nonché in caso di sospensione dalle funzioni; la ricorrenza delle anzidette circostanze, secondo consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, deve trovare adeguata evidenziazione e motivazione nella richiesta di parere, ovvero risultare da fatti notori (cfr. Corte dei Conti, sez. reg Umbria, deliberazione n. 70/2010; Corte dei Conti sez. controllo Lombardia n. 161/2015). Nel caso di specie, non è rinvenibile dalla formulazione del quesito alcun riferimento alla legittimazione del Vicesindaco, né in merito all'esercizio delle funzioni vicarie di cui all'art. 53 comma 1 del TUEL, né in merito all'assenza/impedimento temporaneo nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione (art. 53 comma 2 TUEL). Pertanto, la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile sul piano soggettivo>>.

essere riconosciuta anche al Vicesindaco del Comune, posto che, ai sensi dell'art. 53, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il Vicesindaco sostituisce il Sindaco in caso di assenza o impedimento temporaneo ed è, pertanto, giuridicamente legittimato a adottare tutti i provvedimenti oggettivamente necessari nell'interesse pubblico, essendo investito, come organo vicario, della pienezza dei poteri sostitutivi>>.

Inoltre, il Collegio si spinge a stabilire che *<<anche nell'ipotesi in cui dall'atto del Vicesindaco non emerga espressamente il titolo che legittima l'esercizio della potestà vicaria, deve ritenersi operante la presunzione che tale esercizio sia avvenuto nel rispetto dei presupposti di legge>>*, escludendo quindi l'onere di espressa indicazione delle ragioni che legittimano l'intervento del Vicesindaco.

Emerge quindi una visione opposta rispetto alla precedente e tesa a riconoscere la legittimazione del Vicesindaco anche nei casi in cui egli agisca nell'esercizio di funzioni suppletive facendo venire meno la pretesa dicotomia tra i contenuti del comma 1 e del comma 2 dell'art. 53 T.U.E.L.

6. Conclusioni

Fin dal principio, la Corte dei conti ha cercato di temperare la propria vocazione di ausiliaria degli enti locali con l'esigenza di non assecondare un uso particolarmente disinvolto dello strumento consultivo da parte di Comuni, Province e Città metropolitane.

A tal fine, la Corte ha elaborato alcuni criteri utili a vagliare, in via preventiva, l'ammissibilità delle richieste di parere sottoposte alle

sezioni regionali di controllo. La *ratio* di questa impostazione, a giudizio dello scrivente, è senz'altro condivisibile, ma non possono essere sottaciuti alcuni "effetti collaterali".

Nel caso di specie, l'orientamento maggioritario volto a limitare l'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere sottoscritta dal Vicesindaco ai soli casi previsti dall'art. 53, comma 1 del T.U.E.L. appare frutto di un'interpretazione eccessivamente restrittiva della norma dal momento che, nella prassi, non è infrequente che il Vicesindaco di un Comune si trovi a supplire all'assenza temporanea del Sindaco dovuta a ragioni di lavoro, salute o svago.

In particolare, è facile notare come l'approccio rigorista sopra menzionato finisca col produrre un vero e proprio paradosso in ragione del quale, durante i periodi di assenza del Sindaco per ragioni diverse da quelle ricavabili dall'art. 53, comma 1 del T.U.E.L., viene di fatto preclusa la possibilità per il Comune di avvalersi dell'ausilio della Corte poiché all'interno dell'ente non vi sarebbe alcun soggetto legittimato a sottoscrivere la richiesta di parere.

Evidentemente, si tratta di una conclusione non accettabile.

A parere dello scrivente, il ragionamento appena esposto dimostra come l'*intentio legislatoris* sottostante all'art. 53 T.U.E.L. (e prima, all'art. 37 bis della l. 142/1990) non può essere ricercata nell'idea di dettare due diversi regimi giuridici tra loro alternativamente applicabili. Al contrario, la norma intende disciplinare la medesima fattispecie della sostituzione del Sindaco da parte del suo vice, sia essa dovuta a sospensione, decadenza, dimissioni, decesso, rimozione, assenza o legittimo

impedimento, dettando una disciplina unitaria²⁰, la quale non implica alcuna particolare limitazione dei poteri posti in capo al vicario.²¹

Tale ricostruzione trova conferma anche nell'interpretazione dell'art. 53 del T.U.E.L. offerta dal Consiglio di Stato, secondo il quale: *<< la preposizione di un sostituto all'ufficio o carica in cui si è realizzata la vacanza implica di norma l'attribuzione di tutti i poteri spettanti al titolare, con la sola limitazione temporale connessa alla vacanza stessa.>>*²².

Inoltre, come argomentato dai giudici di Palazzo Spada, solamente il meccanismo dell'automatica investitura del Vicesindaco di tutti i poteri sindacali sarebbe in grado di tutelare *<<l'esigenza di continuità nell'azione amministrativa dell'ente locale>>*, la quale *<<postula che in ogni momento vi sia un soggetto giuridicamente legittimato ad adottare tutti i provvedimenti oggettivamente necessari nell'interesse pubblico poiché, in caso contrario, ad essere dimidiato nella propria operatività sarebbe non già il Vicesindaco ma l'ente nel suo insieme, laddove la legge ha manifestamente voluto evitare che l'impedimento del Sindaco si risolvesse in una moratoria nell'attività di governo dell'ente>>*²³.

²⁰ Analoga ricostruzione è rinvenibile in L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *I comuni e le province*, Il mulino, Bologna, 1996, p. 70. Secondo quanto descritto dagli Autori *<<nell'ambito della Giunta, il Sindaco nomina un Vicesindaco, che ne esercita le funzioni in caso di assenza o impedimento temporaneo, nonché – sino alle elezioni – in caso di dimissioni od altra causa di cessazione del Sindaco stesso>>*.

²¹ La stessa impressione si ricava dalla lettura dell'art. 48 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, "Testo Unico della Legge Comune e Provinciale", il quale recita: *<<il Vice podestà coadiuva il podestà e lo sostituisce in caso di assenza o legittimo impedimento. Nei comuni ove non esista il podestà, il podestà può affidare l'incarico di sostituirlo ad un consultore. Quando manchi anche la consulta, il podestà può affidare l'incarico di sostituirlo ad un cittadino residente nel comune, che abbia i requisiti per la nomina a consultore. La nomina del delegato deve essere approvata dal prefetto. Prima di entrare in funzione il delegato presta giuramento a norma dell'art. 45.>>*.

²² Consiglio di Stato, parere n. 501/2001, reperibile al sito: www.autonomielocali.regione.fvg.it

²³ Consiglio di Stato, parere n. 501/2001, reperibile al sito: www.autonomielocali.regione.fvg.it

Alla luce di quanto fin qui esposto, secondo il giudizio di chi scrive, la soluzione adottata dal Collegio lombardo nella Deliberazione n. 218/2014/PAR appare preferibile.

In particolare, essa si dimostra perfettamente aderente alle intenzioni del Legislatore del T.U.E.L. il quale, per primo, non si è premurato di individuare particolari categorie di atti riservati al titolare della carica sindacale e vietati al suo sostituto in un'ottica, come evidenziato anche dal Consiglio di Stato, di tutela dell'esigenza di continuità nell'azione amministrativa dell'ente locale.

Inoltre, non si può esimersi dal sottolineare il rapporto di forte coerenza tra i contenuti della Deliberazione n. 218/2014/PAR ed i principi portanti della legge n. 131/2003, tesa a promuovere l'utilizzo dello strumento consultivo anche da parte degli enti locali al fine di valorizzare l'efficacia della loro azione amministrativa.