

OSSERVATORIO SULLA FINANZA E LA CONTABILITA' DEGLI ENTI LOCALI

ATTO DI ORIENTAMENTO EX ART. 154, COMMA 2, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, APPROVATO CON DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267, SUI PROVVEDIMENTI DI ROTAZIONE E REVOCA DEL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO DI CUI ALL'ART. 153, COMMA 4, DEL TUEL.

PREMESSO

L'art. 153, comma 4 del Tuel, D. Lgs. 18/8/2000, n. 267, indica le principali competenze del Responsabile del servizio finanziario disponendo che: *“Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica”*.

Il citato comma 4 dell'art. 153 del Tuel è stato sostanzialmente modificato dal D.L. 10/10/12, n. 174, convertito nella L. 7/12/12, n. 213, che, nell'ambito del rafforzamento dei controlli in materia di enti locali, ha aggiunto le ulteriori attribuzioni di controllo degli equilibri di bilancio e dei vincoli di finanza pubblica, disponendo, altresì, che nell'esercizio di tali funzioni il Responsabile del servizio finanziario agisce “in autonomia”, segnalando, fra l'altro, eventuali squilibri anche alla Corte dei Conti (come indicato dal successivo comma 6).

La recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha individuato tra i canoni fondamentali delle gestioni amministrative, espressivi del buon andamento dell'amministrazione, da un lato, il risultato positivo di amministrazione, che costituisce il coefficiente necessario della qualificazione del concetto di equilibrio di bilancio (sent. n. 247/2017) e dall'altro, il rispetto di una specifica clausola di salvaguardia. Clausola individuata nella regola che “copertura economica delle spese ed equilibri di bilancio sono due facce della stessa medaglia dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse” (sent. n. 184/2016). Nella realizzazione di tali obiettivi, i ruoli affidati al responsabile del servizio finanziario sono di primaria importanza. Ciò va detto sia per i compiti di verifica della veridicità delle previsioni ai fini dell'impostazione della programmazione finanziaria, ai sensi dell'art. 153, co. 4 del Tuel, sia per le funzioni di vigilanza sulla corretta osservanza delle disposizioni che presidiano la legittimità degli atti di gestione. Vigilanza che cade sia su ciò che attiene ai profili finanziari della specifica determinazione gestionale, sia per quanto riguarda l'aspetto di maggior rilievo della complessiva tenuta della gestione del bilancio e della sua sostenibilità.

A tale importanza istituzionale si correla una rilevante responsabilità professionale che si fonda su competenze tecniche specifiche ma anche su abilità interdisciplinari connesse ai processi di programmazione e rendicontazione degli enti locali, come, ad esempio, il programma triennale dei lavori pubblici ed il programma biennale degli acquisti di beni e forniture.

Logico corollario della natura di tale ruolo di specifica responsabilità nel garantire interessi che si intestano complessivamente all'ente all'interno dell'organizzazione amministrativa non può che essere, in via di principio, la tendenziale stabilità nel tempo della figura alla quale sono attribuite

tali competenze. Stabilità che si giustifica, oggettivamente, per il fatto che la causa e le finalità delle attribuzioni del responsabile del servizio finanziario vanno oltre il materiale perimetro delle competenze declinate negli atti che compie. Tali competenze, infatti, incidono sulla concreta necessità di attuare garanzie di natura ordinamentale quali sono quelle che riguardano equilibri e rispetto dei vincoli di finanza pubblica che, com'è noto, appartengono al novero degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica.

Gli illustrati profili di garanzia ordinamentale che si correlano alle competenze attribuite alla figura del Responsabile del servizio finanziario, pongono l'esigenza di una specifica tutela del relativo "status" nel contesto funzionale che, senza creare asimmetrie nel complessivo assetto dei rapporti di dipendenza dall'ente, in termini di diritti e doveri, appresti linee di cautela ragionata sia con riguardo all'istituto della rotazione previsto dalla legge n. 190/2012 e sue successive modifiche, sia, più in generale, con riguardo all'esercizio della facoltà di revoca dell'incarico in argomento ex art 109 Tuel.

CONSIDERATO

Alla luce di quanto precede la problematica è stata ritenuta meritevole di uno specifico intervento dell'Osservatorio.

Finalità del presente atto di indirizzo, adottato in conformità ai compiti intestati all'Osservatorio, con il decreto 7 luglio 2015 del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è incentivare comportamenti omogenei da parte degli enti locali nell'adozione dei provvedimenti di rotazione e revoca dei responsabili dei servizi finanziari in base alle disposizioni normative che regolano la materia.

L'efficacia dell'atto di indirizzo consiste nella rappresentazione di una linea di azione per l'esercizio di compiti e funzioni, suscettibile di una condivisione nella motivazione dei provvedimenti e potenzialmente utile a realizzare un sistema di disciplina della materia interessata, coerente nei principi e omogeneo negli effetti.

I presupposti della rotazione e della revoca.

- In proposito e con riguardo alla situazione sulla quale va ad innestarsi la disciplina della rotazione, viene in evidenza negli enti locali il progressivo diffondersi di difficoltà a reperire personale con professionalità idonea ed il correlato incremento del ricorso ad (onerosi) incarichi/consulenze esterni ed in generale la carenza di disponibilità ad assumere l'incarico di Responsabile del servizio finanziario.

Il contesto nel quale si vanno rilevando queste tendenze che, di per sé, costituiscono un elemento di compromissione della solidità organizzativa del servizio di ragioneria è ulteriormente esposto ad un rischio di indebolimento dell'efficienza del medesimo servizio proprio in relazione agli effetti della regola della rotazione del personale quale criterio organizzativo che concorre a prevenire la corruzione nelle strutture amministrative.

In particolare, l'adozione acritica dell'istituto della rotazione previsto dalla legge n. 190/2012, può determinare l'eventualità che il posto di responsabile di ragioneria venga ricoperto da professionalità non adeguate e ciò può avvenire e, in non pochi casi già avviene, negli enti di minori dimensioni. Criterio applicativo della ricordata disciplina che non tiene conto proprio di puntuali indicazioni di indirizzo elaborate dall'ANAC sui limiti della necessità della rotazione del personale.

La delibera n. 831 del 3 agosto 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - paragrafo 7.2 detta le regole per la corretta applicazione del principio della rotazione degli incarichi all'interno di ciascun

ente disponendo: *“La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell’amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti”*. Nella stessa delibera, nella trattazione dell’aspetto concernente i “vincoli oggettivi” ovvero i limiti all’applicazione del criterio della rotazione si raccomanda di considerare che *“la rotazione va correlata all’esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.”* Si legge ancora: *“Si tratta di esigenze già evidenziate dall’ANAC nella propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015 per l’attuazione dell’art. 1 co 60 e 61, della legge 190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell’azione amministrativa”*. *“Tra i condizionamenti all’applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall’appartenenza a categorie o professionalità specifiche...”* In altri termini una rotazione che prescindendo dalla considerazione degli accennati criteri non solo non risponde alle esigenze dell’istituto che, come noto, consistono nella prevenzione della corruzione ma può pregiudicare la funzionalità di un ganglio vitale della macchina amministrativa. Per questa ragione tali criteri si attecchiscono a concrete condizioni di validità dell’atto sotto il profilo della motivazione stessa dell’atto.

- L’esigenza di un rafforzamento degli aspetti motivazionali e strutturali è avvertita anche nei provvedimenti che concludono i procedimenti di revoca dei responsabili dei servizi di ragioneria. Si tratta di componenti fondamentali dell’atto di revoca che servono a dare compiuta cognizione delle ragioni che in base all’art. 109 Tuel legittimano il provvedimento di sfavore nei confronti del responsabile dei servizi di ragioneria e che diano atto del coinvolgimento nelle valutazioni dei motivi a sostegno del provvedimento, degli organi titolari della responsabilità delle linee di politica dell’efficienza dei servizi e della legalità della gestione. Una necessità che si correla a quello speciale profilo del rapporto di garanzia che lega il responsabile del servizio di ragioneria alla tutela degli interessi generali dell’ente e che trova esplicita declinazione in alcuni particolari adempimenti quale quello delle segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell’ente, al consiglio dell’ente nella persona del suo presidente...” ai sensi dell’art. 153 Tuel.

Tale facoltà di revoca va, quindi, ancorata ad oggettive certezze sia per gli aspetti procedurali che provvedimentali, secondo l’autonomia regolamentare dell’ente, utili ad evitare ogni forma di distorsione del provvedimento, trattandosi di misura grave e di sicuro impatto nell’apparato organizzativo e gestionale dell’ente.

Tutto quanto fin qui considerato:

RAPPRESENTA

Le prospettate tematiche concernenti la rotazione e la revoca del responsabile del servizio finanziario appaiono suscettibili, nei limiti e per le finalità esposte nelle premesse del presente atto, di un orientamento operativo che nel pieno rispetto della cornice normativa e regolamentare che disciplina sia la materia della rotazione sia quella della revoca, possa mettere a disposizione degli enti criteri applicativi utili a coniugare il rispetto delle norme con la migliore realizzazione della finalità sottesa alle medesime. A tal fine si rassegnano le raccomandazioni di cui ai punti che seguono.

1. La rotazione del responsabile del servizio finanziario - figura non esclusa dall'applicazione di tale misura ai sensi e per le finalità della legge 190/2012 e delle correlate disposizioni regolative di attuazione - conformemente alle istruzioni concernenti i criteri applicativi di cui alle delibere *n. 13 del 4 febbraio 2015 per l'attuazione dell'art. 1 co 60 e 61, della legge 190/2012 e n. 831 del 3 agosto 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, deve tenere conto di due condizioni delle quali deve darsi motivazione nell'atto di disposizione della rotazione
 - A) l'insussistenza di vincoli "oggettivi" ovvero che la rotazione non comprometta il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e cioè che non siano in alcun modo compromesse le funzioni di conservazione e salvaguardia degli equilibri di bilancio. Tale garanzia non dovrà esaurirsi in una mera clausola di stile motivazionale ma dovrà indicare le concrete misure che la inverano tra le quali, di primaria importanza, la sussistenza reale delle competenze professionali del nuovo responsabile necessarie per lo svolgimento delle attribuzioni del servizio finanziario.
 - B) considerata la sostanziale infungibilità della posizione del responsabile finanziario e fatte salve conclamate situazioni di incompatibilità, l'Amministrazione potrà soprassedere dall'attuare tale misura di prevenzione della corruzione qualora non sia in grado - e fino a quando non sarà in grado - di garantire il conferimento dell'incarico a soggetti dotati delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

2. Ai fini dell'eventuale adozione del provvedimento di revoca del responsabile del servizio finanziario l'Amministrazione potrà prevedere un procedimento semplificato disciplinato nell'ambito del regolamento di contabilità di cui all'art. 152 Tuel. Al fine di garantire la massima oggettività nella rilevazione, valutazione e motivazione delle ragioni del provvedimento, la revoca sindacale dell'incarico di responsabile finanziario, attesa l'assoluta prevalenza delle sue attribuzioni alla tutela di profili ordinamentali, potrà essere limitata ai casi di gravi e riscontrate irregolarità contabili e subordinata all'acquisizione di un parere obbligatorio e vincolante del Consiglio dell'ente, da comunicare entro 30 giorni dall'adozione alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Roma 26 ottobre 2018