



*Repubblica Italiana* del. n. 79 /2016/PAR

*La Corte dei conti*

*in*

*Sezione regionale di controllo*

*per l'Abruzzo*

nella Camera di consiglio del 14 aprile 2016

composta dai Magistrati:

|                         |                               |
|-------------------------|-------------------------------|
| Maria Giovanna GIORDANO | Presidente                    |
| Lucilla VALENTE         | Consigliere                   |
| Andrea LUBERTI          | Primo Referendario            |
| Luigi D'ANGELO          | Primo referendario (relatore) |
| Angelo Maria QUAGLINI   | Referendario                  |

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto del 10 marzo 2015, n.1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

visto il decreto del 10 marzo 2015, n. 1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di

attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

visto il decreto del 5 novembre 2015, n. 7/2015, con il quale il Presidente ha aggiornato la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

vista la nota del 28 gennaio 2016, con la quale il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Abruzzo ha trasmesso una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Carsoli (AQ);

vista l'ordinanza dell'11 aprile 2016, n. 14/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Primo Referendario Dott. Luigi D'ANGELO;

### FATTO E DIRITTO

Il Sindaco del Comune di Carsoli (AQ) premesso che *“con la legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi da 52 a 62, veniva disposta la riduzione del 10%, per un periodo di tre anni, delle indennità spettanti ai componenti di organi elettivi e direttivi dello Stato e ai Parlamentari europei; che detta riduzione veniva estesa, con il comma 54 dello stesso art. 1, agli emolumenti delle cariche individuali e collegiali delle regioni, delle province e dei comuni, senza peraltro, che fosse indicata una corrispondente durata triennale della stessa; che conseguentemente questo Ente provvedeva a rideterminare in riduzione del 10% le indennità degli amministratori comunali con decorrenza dal 01.01.2006 e fino al 15 aprile 2008 quando in occasione del rinnovo degli organi elettivi si prendeva atto di un parere della Direzione Centrale per le Autonomie del Ministero dell'Interno prot. n. 15900/TU/00/82 del 20 gennaio 2008, che in risposta ad un quesito formulato da un Comune, in ordine alla questione della vigenza o meno della decurtazione del 10%, ex art. 1, comma 54 della legge 266/2005, si esprimeva sostanzialmente nel senso di ritenere limitata all'esercizio 2006 l'efficacia della norma di che trattasi; che la predetta riduzione del 10% veniva da ultimo riapplicata con decorrenza 01.01.2012 a seguito di un pronunciamento della Sezione Autonomie del 12.01.2012, con la quale la stessa ha sancito che la riduzione del 10% delle indennità di cui all'art. 1, comma 54, della legge 266/2005, è da ritenersi strutturale”*, ha richiesto un parere avente ad oggetto i seguenti quesiti: *“... se si debba procedere ad applicare retroattivamente, e cioè per il periodo intercorrente dal 15 aprile 2008, a tutto il 31.12.2011, la riduzione del 10%, come sopra disposta, ed a recuperare, pertanto, nei confronti degli amministratori comunali, le somme eventualmente indebitamente corrisposte. Avendo inoltre alcuni amministratori comunali applicato una volontaria decurtazione (anche fino al 30%) della indennità di propria spettanza, e non solo nel periodo sopraindicato, si chiede se tali decurtazioni possano essere valutate e computate al fine della dimostrazione del rispetto sostanziale della norma di cui all'art. 1 comma 54, legge 266/2005, essendosi comunque assicurate quelle*

*esigenze di contenimento della spesa pubblica cui la norma in discorso è da ritenersi preordinata. Da ultimo, si rappresenta che le eventuali somme da recuperare, quando non fosse possibile "la compensazione" dovrebbero essere riversate al Comune al netto delle ritenute Irpef di volta in volta effettuate".*

### **IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'**

Nessun dubbio si pone in tema di ammissibilità della richiesta, atteso, sotto il profilo soggettivo, la provenienza della stessa da parte del legale rappresentante dell'ente per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Parimenti sussiste il requisito oggettivo considerandosi, tra l'altro, che sulla materia oggetto della richiesta *de qua* si registrano plurime decisioni delle Sezioni Regionali di controllo nonché del massimo consesso contabile in sede di controllo e come anche rammentato nei quesiti dell'ente locale.

### **NEL MERITO**

Alla prima questione posta dal Comune di Carsoli (AQ) - "*... se si debba procedere ad applicare retroattivamente, e cioè per il periodo intercorrente dal 15 aprile 2008, a tutto il 31.12.2011, la riduzione del 10% ed a recuperare, pertanto, nei confronti degli amministratori comunali, le somme eventualmente indebitamente corrisposte*" -, deve essere fornita risposta affermativa.

Con la pronuncia n. 1 del 12 gennaio 2012 le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, hanno statuito, risolvendo un contrasto giurisprudenziale, che "*L'art. 1, comma 54, legge 23 dicembre 2015 n. 266, finanziaria 2006, ha disposto che "Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 gli indicati emolumenti". In mancanza di un limite temporale alla vigenza della predetta disposizione, limite peraltro contenuto in altre disposizioni analoghe della medesima legge finanziaria, il taglio operato può ritenersi strutturale, avente, cioè, un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006. L'istruttoria ulteriormente compiuta dalle Sezioni riunite in sede di controllo in esito all'adunanza del 14 novembre 2011, ha evidenziato come tale interpretazione risulti condivisa sia dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, e sia dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, i quali nei pareri forniti agli enti locali si sono espressi in tal senso".*

Da ciò consegue che la mancata applicazione della norma di legge in parola nei periodi temporali antecedenti alla pronuncia nomofilattica sopra indicata comporterebbe, all'evidenza, una disapplicazione, non consentita, dell'indicata normativa di contenimento della spesa pubblica.

Dunque, più che un'applicazione "retroattiva" - come paventato dall'ente locale richiedente - si tratta di attuare "tardivamente" (rispetto alla decisione delle Sezioni Riunite dell'anno 2012) la normativa più volte

menzionata ovvero procedersi alla ripetizione delle indennità erogate in eccedenza rispetto alla fissata soglia legislativa (in tal senso, Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, 1 febbraio 2013 n. 19) e sempre che a ciò non osti, all'attualità, l'eventuale decorrenza dei termini di prescrizione, fatto estintivo della pretesa creditoria erariale eccepibile dai legittimati passivi dell'azione di recupero.

Dovendosi però presumere, a tale ultimo riguardo, che all'indomani della decisione dell'Organo nomofilattico dell'anno 2012 l'ente locale, in ossequio ad una tanto elementare quanto fondamentale regola di prudenza, abbia senz'altro posto in essere, se necessari, atti interruttivi della prescrizione ai fini della tutela del credito restitutorio (a meno di voler considerare le "autoriduzioni" dell'indennità operate dagli stessi amministratori - come rappresentato dall'ente interpellante - quali atti di "*riconoscimento del diritto*" ex art. 2944 c.c.).

Anche con riferimento al secondo quesito vertente sulla possibilità di considerare rispettata in via "sostanziale" la misura di contenimento della spesa pubblica in discorso alla luce delle "autoriduzioni" delle indennità operate dagli stessi soggetti beneficiari, può essere fornita risposta positiva; diversamente - e a voler obliterare l'attuazione "sostanziale" della norma di legge - l'azione di recupero dell'ente locale, ove fruttuosa, determinerebbe un arricchimento senza causa dell'amministrazione in astratto censurabile con il sistema rimediabile ex artt. 2041 e ss. c.c..

Ferma restando, in ogni caso, la necessità dell'adozione di un atto proveniente dai competenti uffici comunali ricognitivo della sussistenza in concreto dei presupposti della "compensazione" con rigorosa e puntuale indicazione delle partite di dare/avere e loro "maturazione" temporale.

Laddove, invece, l'amministrazione comunale debba procedere al recupero dell'indebito in assenza dei requisiti necessari per la predetta "compensazione", la ripetizione - e in ciò si compendia la risposta all'ultimo quesito dell'ente richiedente - dovrà essere effettuata al lordo degli oneri riflessi.

Questa Sezione non ignora l'esistenza di un consolidato orientamento interpretativo dei giudici di legittimità secondo il quale la ripetizione dell'indebito da parte del dipendente non può che avere ad oggetto esclusivamente le somme da quest'ultimo effettivamente percepite, al netto, quindi, delle ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali (Cass. Civ., Sez. Lav., 2 febbraio 2012 n. 1464).

Anche la giurisprudenza amministrativa ha avuto occasione di precisare che "*la ripetizione dell'indebito nei confronti del dipendente, da parte dell'amministrazione, non può che avere ad oggetto le somme da quest'ultimo percepite in eccesso, ossia quanto e solo quanto effettivamente sia entrato nella*

*sfera patrimoniale del dipendente, non potendosi, invece, pretendere la ripetizione di somme al lordo delle ritenute fiscali, allorché le stesse non siano mai entrate nella sfera patrimoniale del dipendente. Ne consegue che la P.A., nel procedere al recupero delle somme indebitamente erogate ai propri dipendenti, deve effettuare tale recupero al netto delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali” (Cons. St., Sez. IV, 4 luglio 2012 n. 3984).*

Tale indirizzo interpretativo, tuttavia, non risulta allineato al diritto positivo: in effetti l’art. 10, comma 1, lett. d-bis), Testo unico delle imposte sui redditi - inserito dall’art. 5, comma 1, lett. b), D.Lgs 2 settembre 1997 n. 314 - contempla, a decorrere dal 1 gennaio 1998, un nuovo onere deducibile dal reddito complessivo del contribuente di *“ammontare pari all’importo delle somme che, in un periodo d’imposta, sono state assoggettate a tassazione e, successivamente, rimborsate all’ente erogatore”*.

Come chiarito dall’amministrazione finanziaria con circolare n. 326/E del 23 dicembre 1997 la disposizione *de qua* riguarda tutti i redditi assoggettati a tassazione con il criterio di cassa, quali i redditi da lavoro dipendente e assimilati, nonché i redditi da lavoro autonomo.

La predetta circolare, inoltre, richiama l’ulteriore risoluzione n. 110/E del 29 luglio 2005 dell’agenzia delle Entrate, la quale ha previsto che l’introduzione della predetta lettera d-bis) si è resa necessaria proprio in quanto il sistema di rapporti tra erario, sostituto e sostituito comporta che il recupero, a carico del contribuente, delle somme a suo tempo a lui erogate avvenga al lordo delle imposte che l’ente erogatore ha versato all’erario in qualità di sostituto d’imposta.

La risoluzione ha chiarito che l’onere deducibile, rappresentato dal rimborso lordo che il dipendente deve restituire, potrà essere riconosciuto direttamente dal sostituto d’imposta che applicherà le ritenute sulla differenza tra l’imponibile spettante al dipendente e l’onere deducibile relativo al rimborso effettuato allo stesso.

Può osservarsi, peraltro, che il dato normativo appena diviso si pone in contrasto soltanto apparente con il rammentato orientamento pretorio della Suprema Corte e dei giudici amministrativi: non sfugge, infatti, che il dipendente inciso dall’azione di ripetizione al lordo degli oneri riflessi, portando successivamente in deduzione dal proprio reddito l’onere rimborsato al datore di lavoro, compensa le imposte pagate e, quindi, di fatto, restituisce all’amministrazione soltanto gli importi netti effettivamente *“entrati”* nella rispettiva sfera patrimoniale.

Infine, ad avvalorare ulteriormente l’assunto, si pone altresì la recente legge di stabilità per l’anno 2014, legge 27 dicembre 2013 n. 147 che con le disposizioni di cui all’articolo 1, comma 174, ha espressamente sostituito la predetta lettera d-bis) del comma 1 dell’articolo 10 del Testo unico delle imposte sui redditi il quale, pertanto, nella sua nuova formulazione vigente dal 1 gennaio 2014, così testualmente dispone, in

*materia di oneri deducibili: "d-bis) le somme restituite al soggetto erogatore, se assoggettate a tassazione in anni precedenti. L'ammontare, in tutto o in parte, non dedotto nel periodo d'imposta di restituzione può essere portato in deduzione dal reddito complessivo dei periodi d'imposta successivi; in alternativa, il contribuente può chiedere il rimborso dell'imposta corrispondente all'importo non dedotto secondo modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze".*

**P.Q.M.**

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Carsoli (AQ) per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 2120 del 28 gennaio 2016.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Carsoli (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del  
14 aprile 2016.

L'Estensore  
F.to Luigi D'ANGELO

Il Presidente  
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 15 aprile 2016  
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
F.to Lorella Giammaria