



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 19/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 24.01.2017, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo ref. relatore

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Osasio (TO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 18.08.2016;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Baldi Cristiano;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di **Osasio (TO)**, comune di 942 abitanti, con nota del 16 agosto 2016 chiede all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla determinazione delle indennità da corrisponderci al Sindaco, al Vice Sindaco ed agli assessori.

In particolare, il Sindaco del comune di Osasio ricorda che nel giugno 2015, in seguito a rinnovo elettorale, il Comune vedeva l'elezione di 10 consiglieri più il Sindaco, con nomina di 2 assessori di cui uno con delega Vice Sindaco.

Ricorda altresì che dal maggio 2010 al maggio 2015 erano in carica, oltre al Sindaco, n. 12 consiglieri e n. 4 assessori di cui uno con delega Vice Sindaco.

Rammenta, sotto il profilo normativo, che la legge n. 56/2014 ha aumentato il numero di consiglieri e assessori per i comuni della fascia demografica di Osasio portandoli a 10 e 2 rispetto ai precedenti 6 (consiglieri) e zero (assessori) fissati dall'art. 16, comma 7, del decreto n. 138/2011 ma che tale dato, per il comune di Osasio, non si è mai verificato stante l'assenza di elezioni in periodo di vigenza del menzionato art. 16 nella sua previgente versione.

Ciò posto, il Sindaco formula i seguenti quesiti:

- a) Se, avendo l'Ente corrisposto indennità per gli assessori inferiori a quelle fissate per classe demografica dalla tabella A allegata al decreto ministeriale n. 119/2000, possa o meno procedere ad una nuova determinazione dell'indennità incrementandola fino al limite teorico previsto per la fascia demografica cui appartiene il comune di Osasio;
- b) Se, ai fini del calcolo dell'invarianza della spesa, si deve tenere conto della spesa effettivamente sostenuta per gli amministratori uscenti oppure la somma delle indennità previste dal DM 4 aprile 2000, n. 119;
- c) Se è corretto, ai fini del calcolo dell'indennità da attribuire agli amministratori nei comuni con meno di 1.000 abitanti, applicare le percentuali previste dall'allegato A al DM n. 119/2000 (al vice Sindaco il 15% dell'indennità del Sindaco, agli assessori il 10%), con l'abbattimento del 10% previsto dall'art.1, comma 54 della l. 266/05;
- d) Se la somma non spettante al Vice Sindaco, risultante dalla riduzione del 50% poiché lavoratore dipendente, possa essere percepita dagli altri amministratori che non subiscono riduzioni, fermo restando il limite massimo applicabile ai fini dell'invarianza di spesa.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3".

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, alla luce delle condizioni stabilite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo

2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proveniente dall'organo legittimato a proporla.

Parimenti, va riscontrata l'ammissibilità oggettiva trattandosi di questione riconducibile alla materia della contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere.

MERITO

Ferme restando le autonome determinazioni dell'Ente, la richiesta in esame concerne, in estrema sintesi e per i primi due quesiti, l'interpretazione del concetto di invarianza di spesa introdotto dalla legge n. 56/2014.

Nel merito, infatti, il Sindaco deduce che la L. n.56/2014 (c.d. "legge Del Rio") ha consentito, all'art. 1, comma 135, ai Comuni aventi come Osasio una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, di incrementare -a decorrere dall'8 aprile 2014- il numero dei Consiglieri a 10 ed il numero degli Assessori a 2, novellando sul punto l'art. 16, comma 17, lett. a) del D.L. n.138/2011, convertito dalla L. n.148 del 2011, (articolo 16 che li aveva, nella sua versione originaria, ridotti -rispetto alle previsioni del Tuel- a 6 Consiglieri ed a zero Assessori).

Il successivo comma 136, tuttavia, ha specificato che, prima di applicare la disposizione di cui al comma 135 onde aumentare il numero degli amministratori, i Comuni interessati debbono provvedere *"a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti"*.

Al comma in oggetto, l'articolo 19, comma 1, lettera d), del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, recante *"Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"*, ha aggiunto un ulteriore periodo di seguito richiamato: *"Ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico"*.

Ciò posto, il Sindaco dell'Ente, poiché il comune di Osasio prima del rinnovo elettorale del giugno 2015 aveva un numero di consiglieri (12) e assessori (4) superiore a quello teoricamente previsto dall'originario testo dell'art. 16, comma 17, lett. A) del d.l. n. 138/2011 (rispettivamente, 6 e zero), e poiché questi percepivano indennità inferiori a quelle previste dalla tabella A allegata al d.m. n. 119/2000 tenendo conto della riduzione del 10% prevista dalla finanziaria per il 2006 (per autonoma determinazione), si domanda se l'attuale incremento del numero di amministratori consentito dalla legge n. 56/2014 permetta all'Ente di incrementare le indennità fino al limite teorico previsto dal menzionato DM e, dunque, se l'invarianza di spesa sia da determinare in astratto (somma delle indennità previste dal DM 119/2000 per il numero massimo di amministratori ammessi) o in concreto (spesa effettivamente sostenuta per gli amministratori uscenti).

Occorre quindi chiarire se, per individuare detto limite della *“invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente”* previsto dall’art. 1, comma 136, della L. n.56/2014, di cui si chiede l’interpretazione, si debba far riferimento all’indennità massima in astratto prevista dal D.M. n.119/2000 come rapportata alla fascia demografica cui appartiene il Comune, per poi ridurla del 10% rispetto al livello retributivo risultante alla data del 30 settembre 2005, in applicazione della decurtazione posta dall’art. 1, comma 54, L. 23 dicembre 2005, n. 266/2005 (Legge finanziaria 2006), oppure si debba prendere come dato di partenza la minore indennità erogata in concreto nel 2015 dall’Ente in conseguenza delle autonome scelte dell’esecutivo per la precedente legislatura.

In sostanza, l’Ente chiede di sapere se, con deliberazione del Consiglio comunale, sia possibile incrementare nuovamente le indennità degli amministratori locali in modo da ricondurle sino al limite teorico di fascia demografica di cui al DM n. 119/2000, decurtato del 10%, e moltiplicare poi tale risultato per il numero degli amministratori, come ridotto dal decreto n. 138/2011 alla data della sua originaria entrata in vigore, prima della modifica apportata dal 2014.

Si ricorda, preliminarmente, che la materia in esame è stata oggetto di una circolare interpretativa del Ministero dell’Interno, prot. n. 6508 del 24 aprile 2014, di delibere di altre Sezioni regionali di controllo (cfr. Sez. Puglia n. 112/2014, Sez. Lombardia n. 265/2014, Sez. Lazio n. 208/2015, Sez. Lazio n. 102/2016, Sez. Veneto n. 171/2015, sez. Basilicata n. 17/2016).

Da ultimo, sulla materia, si è espressa la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 35 del 12 dicembre 2016.

In via preliminare, va chiarito su quale numero di amministratori vada calcolata l’invarianza della spesa per quei Comuni che, come Osasio, non abbiano ancora avuto un turno elettorale utile all’applicazione del D.L. n.138/2011.

La menzionata circolare ministeriale n. 6508 del 24 aprile 2014 ha previsto, in modo condivisibile, che *“al fine di individuare un criterio di calcolo uniforme per tutti i Comuni, si ritiene che l’interpretazione delle disposizioni introdotte dalla citata legge n.54/2014 debba tener conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di controllo e contenimento della spesa, che costituiscono uno dei principali obiettivi cui è finalizzata detta legge, funzionale alla correzione e al risanamento dei conti di finanza pubblica. Da ciò consegue che tutti i Comuni, compresi quelli che, non essendo ancora andati al voto, non hanno potuto operare la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori, debbano parametrare la rideterminazione degli oneri, per assicurare l’invarianza della spesa, al numero di amministratori indicati dall’art. 16, comma 17, del decreto legge 13.8.2011 n.138, convertito con modificazioni dalla legge 14.9.2011 n.148”*.

Ciò significa che la rideterminazione degli oneri connessi allo status degli amministratori locali, la cui quantificazione varia da ente ad ente, in ragione di una serie di fattori previsti dall’art. 83 del TUEL (numero amministratori, frequenza delle sedute, attività lavorativa svolta, ecc.), deve assicurare l’invarianza della spesa rispetto ad un parametro costituito dal numero di amministratori indicati dall’art. 16, co. 17, del D.L. n. 138/2011 e non dal numero di amministratori in carica al

momento della entrata in vigore della Legge n. 56/2014 (cfr. delibera Veneto n. 171/2015 e da ultimo del. Lazio n. 102/2016 e precedenti ivi citati).

Questo indirizzo appare condiviso dalla giurisprudenza sopra citata: per “legislazione vigente” cui rapportare l’invarianza degli oneri deve intendersi non quella attualmente applicata dal singolo Comune, poiché la mancata sopravvenienza di una tornata elettorale non gli ha ancora consentito di applicare la legislazione in vigore, ma proprio quest’ultima, in quanto il legislatore, nell’art. 1, comma 136, fa riferimento alla normativa vigente e non a quella in concreto attuata dal singolo ente locale.

Tale soluzione interpretativa risulta oggi avallata dalla recente delibera n. 35/2016 della Sezione delle Autonomie, la quale ha precisato che *“la soluzione prospettata consente di garantire uniformità nella individuazione della norma finalizzata a stabilire la composizione dei Consigli comunali per gli enti locali destinatari della rimodulazione per due ordini di ragioni. In primo luogo perché in tal modo l’individuazione è indipendente dalla durata del mandato degli amministratori uscenti (infatti molte amministrazioni con fascia fino a 10.000 abitanti, si erano insediate prima dell’entrata in vigore del decreto legge n. 138/2011 e la loro composizione continuava ad essere regolata dalla normativa precedente); la seconda ragione risiede nel fatto che, diversamente opinando, si giungerebbe al paradossale effetto di vedere incrementata la spesa destinata agli oneri degli amministratori. Infatti, i Consigli e le Giunte uscenti dei comuni con meno di 10.000 abitanti prima dell’applicazione della legge n. 56/2014 erano generalmente composti da un numero di consiglieri e di assessori maggiore di quello previsto dal d.l. n. 138/2011. Ne consegue che, per tali enti non ancora destinatari dell’applicazione della rimodulazione in riduzione di cui al richiamato decreto 138/2011, la maggiore componente di consiglieri e assessori avrebbe determinato, all’atto dell’entrata in vigore del comma 136, un effetto tutt’altro che riduttivo della spesa per gli oneri connessi allo status degli amministratori (in tal senso anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 112/2014/PAR)”*.

L’art. 1, comma 136, della L. n.56/2014 è ispirato alla chiara *ratio* di evitare l’incremento della spesa pubblica che potrebbe fisiologicamente scaturire dall’aumento del numero di amministratori e fa riferimento ad una “rideterminazione” proprio in quanto il Comune si trova a dover ricalcolare i costi della politica che avrebbe sostenuto in applicazione delle riduzioni del numero di amministratori locali operate dal DL n.138/2011, per poi poter su tale base individuare il tetto massimo di spesa cui rapportare l’invarianza nei limiti della quale potrà riespandere il numero degli amministratori (in tal senso cfr anche Sez. Autonomie n.24/SEZAUT/2014/QMIG).

In ordine all’incremento delle indennità degli amministratori, e dunque al concetto di invarianza della spesa prescritto dalla legge n. 56/2014, pare condivisibile l’orientamento espresso dalla Sez. Controllo Veneto (deliberazioni n. 132/2015/PAR, n.148/2015/PAR e n.171/2015/PAR), la quale osserva che ove si tratti di una riduzione facoltativa, non imposta normativamente (come quella del 10%), essa non può essere ricompresa nell’effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza introdotto dalla legge n. 266/2005 (taglio del 10%) e non costituisce parametro al quale rapportare la

rideterminazione degli oneri finanziari collegati allo status degli amministratori al fine di assicurare *“invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente”*, di cui al comma 136, dell’art. 1 della Legge finanziaria per il 2015.

La Sezione Lazio (delibera n. 102/2016) giunge ad analoga conclusione per l’ipotesi di riduzione dell’indennità pari al 50% operata in applicazione dell’art. 82, comma 1, ultima parte, TUEL secondo cui *“tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l’aspettativa”*.

Questa stessa Sezione (deliberazione n.278/2012), seppure in epoca anteriore all’emanazione della legge Del Rio, aveva espresso un analogo principio di carattere generale, affermando che è possibile al Comune virtuoso riespandere le indennità nei limiti di legge nel caso in cui abbia operato una riduzione di emolumenti maggiore di quella imposta dalla soglia legale, trattandosi di *“rinunce volontarie ad una parte dell’indennità, che non hanno alcuna influenza sull’ammontare della stessa per gli esercizi successivi”*.

Diversamente opinando, si verrebbe a cumulare, alle già numerose restrizioni legislative che si sono venute a sovrapporre nel tempo, anche la restrizione autoimposta dal comune virtuoso.

Tale ricostruzione risulta confermata dalla recente deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 35/2016: *“le indennità di funzione non possono essere soggette ad un “congelamento” rapportato ad un determinato momento storico e mantenuto negli esercizi futuri, per il solo fatto che circostanze di natura personale (ad esempio, in caso di riduzione volontaria, parziale o totale, dell’indennità da parte di un amministratore in carica all’atto della rideterminazione, oppure per mancata opzione per l’aspettativa dal rapporto di lavoro dipendente) abbiano potuto incidere sugli importi spettanti. Non sarebbe, infatti, condivisibile che gli importi decurtati per motivazioni soggettive vengano a costituire una base “storica” sulla quale rapportare le medesime indennità anche per le successive tornate elettorali.*

Risulta, quindi, affermato il principio in base al quale, in sede di rimodulazione del numero degli amministratori in applicazione della legge n. 56/2014, l’indennità di funzione del sindaco da considerare è quella massima prevista dalla Tabella A del D.M. 4 aprile 2000, n. 119, che sarebbe spettata al sindaco medesimo in relazione alla classe demografica del proprio ente, indipendentemente da eventuali situazioni personali che possono averlo riguardato”.

Naturalmente, a tale importo deve applicarsi la decurtazione del 10% prevista dall’art. 1, comma 54 della l. n. 266 del 2005, alla stregua anche dei principi affermati dalle SS.RR. della Corte nella deliberazione n. 1 del 2012.

Ne consegue che ove l’importo dell’indennità degli amministratori locali sia stato mantenuto nel tempo, per autonoma scelta, al di sotto della soglia consentita dalla legge (individuabile in astratto nella misura di cui al D.M. 119/2000 con la riduzione del 10% ex art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266), sussiste la possibilità di rideterminare detta indennità elevandola alla misura teorica massima legale, secondo i criteri di cui all’art. 82, comma 8, del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e gli interventi legislativi successivi, fermo restando l’abbattimento percentuale previsto dalla legge 266/2005, da applicarsi all’ammontare

dell'indennità risultante alla data del 30/9/2005, secondo gli orientamenti ribaditi dalla costante giurisprudenza contabile.

Il numero degli amministratori da considerare ai fini del calcolo in questione sarà quello ridotto dal D.L. n.138 del 2011- prima della modifica apportata nel 2014.

Su tale numero, in quanto previsto dalla normativa vigente al momento dell'applicazione della L. n. 56/2014 (e non dalla diversa normativa eventualmente ancora applicata al momento dell'elezione degli amministratori uscenti), andrà calcolato il tetto massimo dei compensi, proporzionato a quello astratto del Sindaco, da ripartirsi poi tra i 12 consiglieri ed i 4 assessori nominabili dopo la riforma del 2014, in applicazione dell'art.1, comma 135 lett. b).

Quanto alla determinazione delle indennità spettanti agli assessori ed al vice Sindaco (quesito n. 3), trovano applicazioni le percentuali previste dall'art. 4 del d.m. n. 119/2000, partendo dal compenso del Sindaco da determinarsi con i criteri sopra esposti.

Con l'ultimo quesito l'Ente chiede se la somma non spettante al Vice Sindaco, risultante dalla riduzione del 50% poiché lavoratore dipendente, possa essere percepita dagli altri amministratori che non subiscono riduzioni, fermo restando il limite massimo applicabile ai fini dell'invarianza di spesa.

Sul punto deve ritenersi, come precisato da codesta Sezione nel parere n. 267/2014, che *"il limite dell'invarianza della spesa sia unico (quindi che non vi siano limiti per ciascuna voce di spesa, ad esempio, limiti distinti per le indennità di funzione o per il rimborso delle spese di viaggio), debba riguardare complessivamente l'Ente (non il singolo amministratore o il singolo organo dell'Ente) e sia costituito dalla somma di una pluralità di voci eterogenee.*

Occorre, quindi, considerare un limite unico determinato da voci di spesa diversamente quantificate in base alla loro natura (es. la spesa storica per le spese di viaggio; la misura massima spettante ai sensi dell'art. 82 TUEL per indennità di funzione e gettoni di presenza).

Essendo individuato un limite unico, l'Ente nella sua piena autonomia decisionale potrà compensare eventuali incrementi di talune tipologie di spesa con riduzioni di altre".

Resta ovviamente fermo il rispetto dei limiti offerti dal DM 119/2000, indifferenti alle vicende soggettive dei singoli amministratori.

Da ultimo, come precisato dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 35 cit.), si precisa che l'esercizio finanziario in rapporto al quale parametrare la spesa ai fini dell'invarianza della medesima è quello precedente a quello di entrata in vigore della legge n. 56/2014.

Sulla base delle indicazioni che precedono l'Ente potrà adottare le determinazioni ritenute opportune.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.
Così deciso nella camera di consiglio del 24.01.2017.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Cristiano Baldi

Il Presidente f.f.
F.to dott. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il 25/01/2017
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola