



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 dicembre 2017

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota n. 9171 del 4 dicembre 2017 con la quale il Comune di Gandino (BG) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

oggetto della richiesta di parere

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Gandino richiede un parere sull'indennità spettante ai membri della giunta comunale.

Si premette al riguardo che in data 11 giugno 2017 si sono tenute le elezioni amministrative che hanno portato alla riconferma del sindaco in carica ed alla conseguente nomina della nuova giunta i cui componenti, ad eccezione di un assessore e dello stesso sindaco, sono tutti diversi da quelli precedentemente in carica.

Considerato che la passata amministrazione aveva disposto la riduzione delle indennità di sindaco ed assessori del 30 per cento (comprensiva della decurtazione del 10 per cento richiesto dalla legge), si chiede se sia possibile deliberare oggi, con decorrenza dalla data di nomina della giunta, il ripristino delle indennità ai valori definiti dalla tabella A del DM n. 119/2000 decurtati del 10 per cento come da normativa vigente.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, 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 richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, afferendo all'interpretazione di disposizioni di legge che definiscono limiti alla spesa pubblica, e come tale, riconducibile alla nozione di contabilità sopra precisata.

merito

Per dare soluzione al quesito formulato con la presente richiesta di parere appare opportuno richiamare, in primo luogo, la disciplina relativa all'indennità di funzione spettante agli amministratori degli enti locali.

Quest'ultima è stata interessata, nel corso degli ultimi anni, da numerosi interventi legislativi che, ispirati dall'esigenza di limitare le spese a carico dell'ente e, in particolare, i costi della rappresentanza politica, ne hanno modificato i criteri di calcolo, imponendone progressive riduzioni.

Ci si limita in questa sede a richiamare le principali tappe dell'evoluzione normativa registrata in materia, rinviando per una più dettagliata esposizione ad altre deliberazioni di questa Sezione che hanno trattato l'argomento (deliberazioni n. 373/2010, n. 418/2010, n. 1042/2010 e n. 35/2012).

L'art. 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) che ha recepito il testo del previgente art. il 23 della legge 3 agosto 1999 n. 265, contiene la disciplina dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza da riconoscere agli amministratori degli enti locali, la determinazione della cui misura, per il rinvio operato dal comma 8, risulta attualmente definita dal Decreto del Ministero dell'interno 4 aprile 2000, n. 119.

Lo stesso art. 82, al comma 11, nella sua originaria formulazione, prevedeva che le indennità di funzione e i gettoni di presenza potessero essere aumentati o diminuiti, per i rispettivi componenti, con delibera di giunta o di consiglio, purché ricorressero le condizioni indicate nello stesso comma e, comunque, all'interno dei parametri indicati nel decreto ministeriale.

L'art. 1, comma 54, legge 23 dicembre 2005 n. 266, intervenendo per la prima volta sull'impianto normativo così delineato, ha previsto che per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, *"fossero rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005"*, tra gli altri emolumenti, anche le indennità e i gettoni di presenza spettanti agli amministratori degli enti locali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenute a dirimere un conflitto interpretativo sull'efficacia temporale della disposizione in esame, ne hanno confermato la perdurante vigenza, *"in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora"* ritenendo inoltre esclusa *"la possibilità di riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006"* (Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/2012).

L'art. 76, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è quindi intervenuto sull'art. 82, comma 11, del decreto legislativo n. 267/2000 (già in precedenza modificato dall'art. 2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), eliminando ogni possibilità di incremento di indennità di funzione e gettoni di presenza rispetto alla misura determinata ai sensi del richiamato comma 8 dello stesso articolo ovvero mediante decreto ministeriale.

L'art. 5, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ha infine previsto un ulteriore rideterminazione in diminuzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per un periodo non inferiore ai 3 anni e in una misura variabile in ragione della dimensione demografiche dell'ente, rinviandone tuttavia l'attuazione ad un decreto ministeriale tutt'ora in attesa di emanazione.

Il quesito sottoposto alla Sezione richiede di stabilire se le indennità spettanti a Sindaco e assessori, che la precedente amministrazione comunale abbia volontariamente ridotto in misura superiore a quanto richiesto dalle richiamate disposizioni legislative dirette al contenimento della spesa degli enti locali, possano essere rideterminate in aumento sino alla concorrenza dei limiti normativamente previsti.

La questione è già stata affrontata in diversi pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti chiamate a chiarire l'interpretazione diversi profili applicativi della disciplina sopra richiamata (Corte dei conti, Sezione di controllo per il Piemonte deliberazioni n. 19/2017/PAR e n. 278/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto,

deliberazione n. 132/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 208/2015/PAR).

Questa Sezione ritiene di aderire all'ormai consolidato orientamento secondo il quale, essendo stata abolita dal 2008 la possibilità per gli enti di modificare autonomamente l'importo dell'indennità, le delibere contenenti eventuali riduzioni, superiori a quella fissate dalla legge, vanno intese come rinunce volontarie ad una parte dell'indennità, che non hanno alcuna influenza sull'ammontare della stessa per gli esercizi successivi (Sezione di controllo per il Piemonte deliberazione n. 278/2012/PAR).

Tale ricostruzione risulta confermata dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 35/2016/QMIG che, nell'escludere le indennità di funzione di Sindaco e assessori dalla rideterminazione degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali richiesta per assicurare l'invarianza della relativa spesa ai sensi dell'art. 1, comma 136, della legge 7 aprile 2014, n. 56, ha affermato quanto di seguito riportato.

“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”.

Alla luce di quanto sopra riportato si deve ritenere pertanto che le indennità degli amministratori che siano state volontariamente ridotte al di sotto della soglia normativamente stabilita possano essere rideterminate in aumento fino alla misura teorica massima legale definita dal DM n. 119/2000 in ragione della dimensione demografica dell'ente, fermo restando l'abbattimento percentuale previsto dall'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, da applicarsi all'ammontare dell'indennità risultante alla data del 30 settembre 2005, secondo gli orientamenti più volte ribaditi dalla giurisprudenza contabile.

L'aumento delle predette indennità entro i limiti sopra descritti, del resto, non potrà che decorrere dalla relativa deliberazione modificativa della precedente determinazione di riduzione legittimamente assunta dall'ente sulla base della volontaria rinuncia dei precedenti amministratori.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2017.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria

21/12/2017

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)