



**LA CORTE DEI CONTI**

**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Donato CENTRONE	Presidente f.f.
Claudio GUERRINI	Consigliere
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)

Nell'adunanza in camera di consiglio del 25 marzo 2021 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota prot. n. 12 del 1° marzo 2021, assunta in pari data al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria con il n. 2441, con cui il Consiglio delle autonomie locali della Liguria ha trasmesso la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Uscio, prot. n. 399 del 28 gennaio 2021;

Visto il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in particolare gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 8-bis;

Visto il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante misure in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile;

Visto il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative per l'esercizio delle funzioni di

controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica;

Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 1° aprile 2020, recante *“Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti”* e n. 287 del 27 ottobre 2020 recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”*;

VISTO l'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dall'art. 85 del d.l. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica;

VISTO l'art. 1 del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2, convertito dalla legge 12 marzo 2021, n. 29, che ha prorogato al 30 aprile 2021 il termine dello stato di emergenza;

VISTA l'ordinanza n. 30/2021 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO, nella suddetta camera di consiglio, il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte

#### **Premesso in fatto**

Con la nota in epigrafe, il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Liguria ha trasmesso la nota prot. n. 399 del 28 gennaio 2021, con cui il Comune di Uscio (GE) ha posto un quesito in merito alla determinazione dell'indennità di funzione spettante al Sindaco di un comune fino a 3.000 abitanti ed all'eventuale assoggettamento alle disposizioni che impongono l'invarianza della spesa, di cui all'art. 1, comma 136, l. n. 56 del 2014.

Più in particolare, l'Ente - che rientra nella fascia demografica sopra indicata - rappresenta che l'art. 82, comma 8-bis TUEL, come modificato dall'art. 57-*quater*, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, convertito dalla legge n. 157 del 2019, ha previsto un incremento dell'indennità di funzione dei sindaci di comuni fino a 3.000 abitanti fino all'85 per cento della misura spettante a quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti. Conseguentemente, con decreto del Ministero dell'Interno 23 luglio 2020, è stato disposto che *“Le misure mensili dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 3.000 abitanti, stabilite dal decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 Aprile 2000, n. 119, ferma restando la riduzione del 10 per cento di cui all'art. 1, comma 54, della legge 23 Dicembre 2005, n. 266, sono incrementale, a*

*decorrere dal 1° Gennaio 2020, fino all'85 per cento della misura dell'indennità stabilita per sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti", prevedendo, altresì, un contributo annuo a titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto per la corresponsione dell'incremento dell'indennità di funzione.*

Il Comune di Uscio fa presente che l'art. 1 della legge n. 56 del 2014, nel modificare – anche con riferimento ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti – il numero degli amministratori locali (comma 135), ha disposto che l'applicazione di tale previsione sia preceduta dalla rideterminazione *"con propri atti [de]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. 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"*.

Tanto premesso, l'Ente pone il seguente quesito: *"L'applicazione dell'incremento previsto dal comma 8 bis dell'art. 82 del D. Lgs. 267/2000 può comportare un aumento della spesa per indennità di funzione del Sindaco, sottraendosi alle disposizioni previste circa l'invarianza della spesa, non avendo corrispondente riduzione di altre spese (gettoni di presenza, spese di viaggio ecc.) e adeguandone la misura anche oltre il contributo statale previsto a titolo di concorso dei maggiori oneri a carico del bilancio comunale? "*.

### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

**1.** I profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere vanno valutati alla luce dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, che conferisce alle regioni, nonché a comuni, province e città metropolitane – per questi ultimi, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali – la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

**1.1** Per quanto concerne il profilo dell'ammissibilità soggettiva, come recentemente chiarito dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo sottende l'analisi della legittimazione soggettiva *"esterna"* ed *"interna"*. La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste*

*sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito”.*

Per quanto concerne la “legittimazione soggettiva interna”, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *“riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere”* e che, pertanto, nel caso di un Comune, *“ai sensi dell’art. 50, comma 2, T.U.E.L., è il sindaco il legale rappresentante dell’ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l’esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”* (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Nel caso in esame, non vi sono dubbi circa la positiva verifica della legittimazione soggettiva, posto che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco ed è stata trasmessa tramite il CAL.

**1.2** La richiesta di parere è, altresì, da ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo.

Il citato art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, nell’intestare alla Corte dei conti la funzione consultiva, prevede che la stessa possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di *“contabilità pubblica”*. Tale materia rappresenta, quindi, l’oggetto ed allo stesso tempo il limite della funzione consultiva. Le pronunce di orientamento che negli anni si sono concentrate sulla perimetrazione della materia della *“contabilità pubblica”* (Sezione Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5 del 2006, n. 9 del 2009 e n. 3 e 4 del 2014; Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54 del 2010), hanno innanzitutto chiarito come non possa essere dilatata fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, posto che *“se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile (...) è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase “discendente” distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da norme di carattere contabilistico”* (Autonomie, n. 5 del 2006).

Dalle deliberazioni di orientamento citate emerge, altresì, il principio secondo cui questioni, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi ad essa riconducibili, secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ne consegue che la funzione consultiva delle Sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro, tuttavia, di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di

coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui relativi equilibri di bilancio (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54 del 2010 e Sez. contr. Campania, n. 17/2020/PAR).

Dai pronunciamenti già citati, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, risulta, poi, che la funzione consultiva sottende la disamina di questioni che non possono che avere carattere generale ed astratto, non potendo comportare valutazione di casi o atti gestionali specifici e concreti. Difatti, laddove il giudice contabile si esprimesse su questioni concrete, si verrebbe a determinare un inaccettabile inserimento di una *“magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”* (cfr. *ex multis*, Corte costituzionale n. 60 del 2013, nonché n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995) nei processi decisionali degli enti, con conseguente condizionamento di quella stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (cfr. Sezione Autonomie, n. 5/2006). Ne consegue, altresì, che la funzione consultiva non può sovrapporsi ed interferire con l’esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né con l’esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Nel caso in esame, come già riconosciuto da questa Sezione con riferimento a richieste di parere vertenti su fattispecie assimilabili, sebbene riguardanti profili diversi (es. deliberazioni n. 76/2014/PAR, n. 98/2020/PAR e 4/2021/PAR), la richiesta è da ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo poiché relativa all’interpretazione di disposizioni in materia di gestione della spesa e, pertanto, riconducibile alla nozione di *“contabilità pubblica”* come sopra delineata. L’esame del quesito, tuttavia, come specificato, deve necessariamente essere circoscritto al piano generale ed astratto, essendo riservata alla sfera di discrezionalità dell’Ente l’applicazione alla fattispecie concreta del principio enunciato.

### **Considerato in diritto**

2. Passando ad esaminare il merito del quesito, si tratta di chiarire due questioni: la prima attiene al coordinamento tra due norme, ossia il comma 8-*bis* dell’art. 82 TUEL – che prevede un incremento della misura dell’indennità di funzione del sindaco – e il comma 136, art. 1, del d.l. n. 56 del 2014 – che, invece, impone l’invarianza della spesa sostenuta dagli enti locali per gli amministratori; la seconda riguarda la corretta determinazione dell’ammontare dell’indennità in parola, anche con riguardo alla previsione – comma 2 dell’art. 57-*quater* del

d.l. n. 56 del 2019 e del d.m. 23 luglio 2020 – di un contributo statale a titolo di concorso ai maggiori oneri a carico dei bilanci comunali.

L'art. 82 del d.lgs. n. 267 del 2000 reca la disciplina dell'indennità di funzione da attribuire agli amministratori locali prevedendone, per quanto qui di rilievo, i parametri per la determinazione, demandata ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (comma 8). Con d.m. n. 119 del 2000 sono, quindi, state fissate le indennità di funzione in parola in relazione alle categorie di amministratori e alla dimensione demografica degli enti.

Le indennità di funzione sono state, nel corso degli ultimi anni, frequente oggetto di norme di contenimento della spesa pubblica. Tra queste, rileva, in particolare, l'art. 1, comma 54, della l. n. 266 del 2005, che ha previsto una decurtazione pari al 10 per cento di tale indennità con carattere strutturale, come puntualizzato dalle Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione n. 1/2012 e successivamente ribadito dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG (ulteriori limitazioni sono state previste dall'art. 76, comma 3, del d.l. n. 112/2008 e dall'art. 5, comma 7, del d.l. n. 78/2010).

Tra le norme che hanno introdotto vincoli alla spesa nella materia in esame è da annoverare anche l'art. 1 della l. n. 56 del 2014, con cui è stato modificato il numero massimo di consiglieri comunali ed assessori per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti (comma 135) e, al contempo, calmierato il connesso maggior onere prevedendo un principio di invarianza della spesa pubblica (comma 136). Il comma da ultimo citato, difatti, dispone che *“I comuni interessati dalla disposizione di cui al comma 135 provvedono, prima di applicarla, 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. 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”*.

Successivamente, l'art. 57-*quater*, comma 1, del d.l. 124 del 2019 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 2019) ha inserito il comma 8-*bis* all'art. 82 TUEL, a norma del quale *“La misura dell'indennità di funzione di cui al presente articolo spettante ai sindaci*

*dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti".* Tal norma, al comma 2, ha inoltre previsto l'istituzione di un fondo con una dotazione di 10 milioni di euro annui, a decorrere dal 2020, a titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento dell'indennità in discorso.

Conseguentemente, il d.m. 23 luglio 2020, all'art. 1, ha previsto che *"Le misure mensili dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 3.000 abitanti, stabilite dal decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 aprile 2000, n. 119, ferma restando la riduzione del 10 per cento di cui all'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono incrementate, a decorrere dal 1° gennaio 2020, fino all'85 per cento della misura dell'indennità stabilita per sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti"*. Il regolamento in parola ha, poi, indicato la misura del contributo di compartecipazione (per i comuni fino a 3.000 abitanti, euro 2.365,85), stabilendo un vincolo di destinazione delle somme conferite, come osservato anche da questa Sezione con deliberazione n. 98/2020/PAR (il secondo comma dell'art. 2 del d.m. dispone, infatti, che *"Il comune beneficiario è tenuto a riversare sul Capo XIV - capitolo 3560 «entrate eventuali diverse del Ministero dell'interno» - art. 03 «recuperi, restituzioni e rimborsi vari» l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario, per la copertura del maggior onere relativo all'incremento dell'indennità di funzione del sindaco"*).

2. Come emerge dall'*excursus* normativo, e come già anticipato, la prima questione da esaminare è quella del coordinamento tra l'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 e il successivo comma 8-bis dell'art. 82 TUEL.

Al riguardo, nell'osservare che il comma 8-bis dell'art. 82 TUEL non richiama espressamente il principio di invarianza della spesa che, invece, era stato previsto dal citato comma 136 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 in conseguenza della rideterminazione del numero degli amministratori disposto dal comma 135, si rileva che la questione dell'applicazione del suddetto principio all'indennità di funzione spettante ai sindaci è già stata affrontata dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG. Tale pronunciamento opera un distinguo tra l'indennità di funzione del sindaco (che riflette *"l'acquisizione di diritti di carattere economico che rinvengono fondamento nei principi sanciti dall'art. 51 della Costituzione nonché nell'art. 7 della Carta Europea dell'autonomia locale, recepita*

*nel nostro ordinamento con legge di ratifica 30 dicembre 1989 n. 439, cfr. Sezione delle autonomie”, deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG) e gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, per loro natura variabili (gettoni di presenza dei consiglieri di cui all’art. 82 del TUEL, rimborsi delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali). Ciò considerato, la Sezione delle Autonomie è giunta ad affermare che il principio di invarianza della spesa di cui all’art. 1, comma 136, l. n. 56 del 2014 riguarda solamente questi ultimi, dovendosi invece ritenere l’indennità di funzione del sindaco “sottratta alla disposizione di cui al comma 136 finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa” (unitamente agli oneri relativi a permessi retribuiti, oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi, di cui agli artt. 80 e 86 TUEL, il cui computo è escluso dallo stesso comma 136).*

3. La seconda questione riguarda la corretta determinazione dell’ammontare dell’indennità di funzione del sindaco di un comune con popolazione fino a 3.000 abitanti, ed in particolare se la sua misura possa essere fissata anche oltre il contributo statale previsto a titolo di concorso dei maggiori oneri a carico del bilancio comunale.

La modifica apportata all’art. 82 TUEL dall’art. 57-*quater* del d.l. n. 124 del 2019 ha inteso fissare un nuovo tetto massimo all’indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti, prevedendone un incremento che, tuttavia, non viene quantificato in modo puntuale (“*fino all’85 per cento della misura dell’indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti*”) e che non opera *ex lege*, postulando una scelta decisionale rimessa all’ente. Tale opzione dovrà tenere conto anche del contributo statale che, essendo espressamente qualificato come “*a titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni*” (art. 57-*quater*, comma 2, d.l. n. 124 del 2019) implica, di per sé, una contribuzione anche a carico degli enti.

Come recentemente osservato, “*detta norma, se da un lato valorizza l’autonomia degli enti, consentendo flessibilità nella modulazione dell’aumento, dall’altro, nell’implicare, per la sua attuazione, un cofinanziamento da parte dell’ente locale, pare supporre necessariamente, da parte dello stesso ente, all’atto della determinazione del quantum dell’incremento, una complessiva valutazione sulla misura dell’aumento, entro il limite di legge, che risulti compatibile con la propria situazione finanziaria nel singolo caso concreto*” (Sez. contr. Lombardia, delib. n. 67/2020/PAR).



Ciò posto, come già sostenuto da altre Sezioni regionali di questa Corte (Sez. contr Piemonte, deliberazione n. 12/2021/PAR, Sez. contr. Lombardia, deliberazioni n. 67 e 129/2020/PAR), spetta al singolo ente la complessiva valutazione sulla misura dell'aumento, che deve necessariamente essere compatibile con la propria situazione finanziaria e con il rispetto degli equilibri di bilancio e, ovviamente, con il tetto massimo prescritto dalla legge.

**P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Uscio (GE).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del suddetto Comune.

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 25 marzo 2021, tenuta da remoto tramite videoconferenza.

Il magistrato relatore

Elisabetta Conte

Il Presidente f.f.

Donato Centrone

Depositato in segreteria il 2 aprile 2021

Il funzionario preposto

Antonella Sfettina

