



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 21 luglio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG

nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere dell'11 maggio 2022 formulata dal Comune di Mansuè (TV), acquisita al prot. Cdc n. 4459 del 12 maggio 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 22/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

I. Il Sindaco del Comune di Mansuè ha chiesto alla Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131- di rendere un parere in merito "*alla corretta determinazione del numero degli abitanti, ai fini della corresponsione delle indennità di carica ed altri adempimenti relativi ai Comuni con più di 5.000 abitanti*", precisando che il "*Comune al 31.12.2021 risultava avere 5007 abitanti iscritti alla popolazione residente, ma dall'ultimo censimento ISTAT, risalente al 1 gennaio 2021, risultato invece 4883 abitanti*"; in conclusione, posto che "*l'esonero di molti adempimenti, anche a carattere contabile, sono per norma applicabili ai Comuni inferiori ai 5000 abitanti, si chiede a quale di questi parametri si debba fare riferimento*".

DIRITTO

II. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitana);
- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, "*consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*" (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010). E' stato, inoltre, precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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, espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010). Come, dunque, da ultimo ribadito e precisato in sede nomofilattica *“l'ampliamento “dinamico” della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2022/QMIG);

- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo *“concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...”*, implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Inoltre, il quesito non deve formare oggetto di esame da parte di altri Organi e non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011/QMIG). A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È, infatti, esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, quindi, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale; ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa deve, dunque, restare in capo all'Ente.

III. Nella fattispecie in esame, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'Ente.

Occorre precisare che la richiesta di parere è stata trasmessa direttamente dall'Ente e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione.

Tale modalità, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta, posto che l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, prevedendo che le richieste possano essere formulate *“di norma”* tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IV. Sotto il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito sia ammissibile

relativamente alla richiesta di individuazione - in termini generali e astratti e senza, dunque, alcun riferimento al caso concreto - del criterio di determinazione del numero di abitanti al fine dell'applicazione della disciplina sulla corresponsione dell'indennità di carica. Sebbene, infatti, non sia stata indicata la normativa di cui si chiede l'interpretazione, dal quesito è agevolmente ricavabile la disciplina di riferimento, vale a dire quella delle indennità di carica negli enti locali, che rientra nella nozione di contabilità pubblica, come sopra definita. L'ulteriore richiesta di individuare il suddetto criterio di determinazione del numero degli abitanti in relazione ad "altri adempimenti" risulta, invece, del tutto generica e non consente alla Sezione di esprimersi.

V. Nel merito, si osserva quanto segue.

L'articolo 82 del d.lgs. n. 267/2000 prevede, al comma 1, l'attribuzione "*per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti degli organi esecutivi dei comuni e ove previste delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali*" di una indennità di funzione; il successivo comma 8 demanda la fissazione della misura dell'indennità ad un decreto del Ministro dell'Interno nel rispetto, tra gli altri, del criterio dell'"*equiparazione del trattamento per categorie di amministratori*" e dell'"*articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente*".

In attuazione della predetta disposizione è stato emanato il decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000, n. 119, contenente il regolamento per la determinazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, che ha individuato una griglia di compensi tabellari differenziati in ragione delle dimensioni demografiche dell'ente.

Successivamente è intervenuto l'art. 1, comma 54, l. 266/2005 (legge finanziaria 2006), il quale ha previsto che per "*esigenze di coordinamento della finanza pubblica*" sono rideterminate "*in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005*" le indennità di funzione spettanti ai Sindaci e ai componenti degli organi esecutivi (lett. a), nonché l'art. 57 *quater* del d.l. n. 124/2019 e il decreto del Ministro dell'Interno 23 luglio 2020, che hanno regolato l'incremento dell'indennità di funzione per l'esercizio della carica di sindaco nei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 3.000 abitanti.

Sull'ambito di applicazione di tale normativa, questa Sezione si è pronunciata da ultimo con deliberazione n. 53/2020/PAR.

In merito alla determinazione della dimensione demografica dell'ente il d.lgs. n. 267/000 prevede due parametri differenti contenuti nell'art. 37 e nell'art. 156.

L'art. 37, nel disciplinare la composizione del consiglio comunale e del consiglio provinciale in base al numero degli abitanti, fa riferimento "*ai risultati dell'ultimo*

censimento ufficiale”. Diversamente, l’art. 156 prevede che le disposizioni del testo unico e di altre leggi e regolamenti relative all’attribuzione di contributi erariali, nonché all’inclusione nel sistema di tesoreria unica, alla disciplina del dissesto finanziario e alla disciplina dei revisori dei conti, che facciano riferimento alla popolazione, se non diversamente disciplinato, “*vanno interpretate come relative alla popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica, ovvero secondo i dati dell'Uncem per le comunità montane. Per le comunità montane e i comuni di nuova istituzione si utilizza l'ultima popolazione disponibile*”.

Con delibera n. 7/2010/QMIG, la Sezione delle autonomie ha ritenuto che “*la rilevazione delle dimensioni demografiche dell’ente, utile per operare gli allineamenti delle indennità in questione, deve essere operata in base al criterio fissato dall’articolo 156 del Decreto Legislativo 267/2000*” e, dunque, per i comuni - come costantemente affermato dalla successiva giurisprudenza contabile - al dato della popolazione residente alla fine del penultimo anno di riferimento così come accertato dall’Istat (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 94/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna, deliberazione n. 58/2021/PAR).

Di recente, la disciplina in materia di corresponsione delle indennità di funzione è stata innovata dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022).

In particolare, all’art. 1, comma 583, è stato previsto che “*a decorrere dall'anno 2024, l'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario è parametrata al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni*” (come individuato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell’art. 2, comma 1, del d.l. 174/2012), applicando una percentuale differenziata in relazione “*alla popolazione risultante dall'ultimo censimento ufficiale*”.

La novella legislativa, dunque, modifica le modalità di determinazione delle suddette indennità mediante non solo l’introduzione del parametro del trattamento economico del presidente della regione, ma anche prevedendo, per quanto di rilievo, che l’individuazione delle classi demografiche degli enti avvenga sulla base dei dati dell’ultimo censimento ufficiale.

Viene, inoltre, introdotta una disciplina transitoria per gli anni 2022 e 2023. Il successivo comma 584 prevede, infatti, che “*l'indennità di funzione di cui al comma 583 è adeguata al 45 per cento nell'anno 2022 e al 68 per cento nell'anno 2023 delle misure indicate al medesimo comma 583. A decorrere dall'anno 2022 la predetta indennità può essere altresì corrisposta nelle integrali misure di cui al comma 583 nel rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio*”.

Infine, per quanto riguarda le indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali, il comma 585 ha previsto che le stesse devono essere adeguate alle indennità di funzione dei corrispondenti sindaci come incrementate per effetto di quanto previsto dai precedenti commi, con l’applicazione delle percentuali previste per le medesime finalità dal d.m. n. 119/2000.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Mansuè (TV) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 21 luglio 2022.

IL RELATORE

f.to digitalmente Chiara Bassolino

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 01 Agosto 2022

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini