



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

| | |
|-------------------------------|-----------------------|
| Dott. Antonio Contu | Presidente |
| Dott.ssa Susanna Loi | Consigliere |
| Dott.ssa Elisa Carnieletto | Referendario relatore |
| Dott.ssa Stefania Gambardella | Referendario |
| Dott.ssa Lucia Marra | Referendario |

nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2022;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

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

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

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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati

dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e n. 27/CONTR/11;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Neoneli con nota del 15.9.2022 pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna con nota n. 723 del 7 novembre 2022;

Vista la nota prot. n. 4890 dell'8 novembre 2022, con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario Elisa Carnieletto;

VISTA la nota prot. n. 5152 del 6/12/2022 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 16/2022 del 12/12/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore Referendario Elisa Carnieletto;

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Neoneli ha posto a questa Sezione due quesiti chiedendo:

1. se la misura lorda dell'indennità di funzione spettante al Sindaco, al vice Sindaco, agli Assessori, e del gettone di presenza spettante ai Consiglieri Comunali, deve ancora essere ridotta del 10%, ai sensi dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3 della Legge Regionale n. 3 del 9 marzo 2022;
2. in caso di risposta positiva relativamente a tale richiesta, se la riduzione deve essere applicata sulla misura lorda risultante al 30.09.2005, come previsto dalla L. 266/2005, o sulla nuova misura dell'indennità incrementata per effetto della legge regionale n. 3/2022.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità. Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003,

occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo che formula l'istanza di parere, sia sotto il profilo oggettivo, riguardante l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Ammissibilità soggettiva. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è stata formulata dal Sindaco del Comune e trasmessa tramite il CAL. La richiesta di parere deve essere dichiarata, pertanto, soggettivamente ammissibile.

1.2. Ammissibilità oggettiva. Per quanto attiene al profilo oggettivo, la richiesta può ritenersi ammissibile in base agli orientamenti generali delle pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG). Al riguardo, si deve rilevare che la richiesta di parere qui formulata si riferisce alla corretta interpretazione della normativa in materia di indennità di funzione spettanti agli amministratori comunali e al gettone di presenza da attribuire ai consiglieri comunali nell'esercizio delle loro funzioni. Esso, infatti, sollecita la Corte dei conti ad esprimersi riguardo a situazioni soggettive collegate in via diretta e immediata ad una puntuale e non obbligata scelta gestionale dell'Ente. Invero, il quesito sottoposto all'attenzione della Sezione concerne l'interpretazione di norme afferenti alla materia della contabilità pubblica, senza sollecitare un intervento della Corte nella concreta attività gestionale dell'ente, ed è formulato in termini generali ed astratti, presupposto necessario per l'espletamento dell'attività consultiva intestata alla Corte dei conti (si veda deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

2. Merito.

2.1. Nel merito, il quesito n. 1 richiede di delineare l'attuale quadro ordinamentale in cui viene a collocarsi la fattispecie in esame, nonché i principali orientamenti della giurisprudenza contabile in materia. La norma di riferimento è costituita dall'art. 82 comma 6 del TUEL, il quale prevede che *"la misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al presente articolo è determinata, senza maggiori oneri a*

carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica". In attuazione della predetta disposizione è stato emanato il decreto del Ministro dell'Interno di concerto col Ministro del Tesoro del 4 aprile 2000 n. 119, che ha regolamentato le indennità di funzione e i gettoni di presenza per gli amministratori locali, individuando una griglia (tabella "A") di compensi tabellari differenziati in ragione delle dimensioni demografiche dell'ente. Su tale base normativa è intervenuto l'art. 1, comma 54, della legge n. 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).

2.2. Riguardo la portata applicativa dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005 (Legge finanziaria 2006), in relazione alle normative *medio tempore* intervenute, si sono espresse le Sezioni Riunite in sede di controllo che, con deliberazione n. 1/2012, hanno rilevato come *"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"*. Il carattere attuale delle coordinate interpretative rese dalle Sezioni Riunite è stato ribadito anche dalla Sezione delle Autonomie la quale, nella deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG, ha affermato che il quadro normativo già posto dall'organo nomofilattico a fondamento del proprio percorso *"nonché la normativa sopravvenuta che, informata ad una logica di costante riduzione dei costi della rappresentanza politica, offre argomenti positivi a sostegno del carattere strutturale, e non meramente transitorio o eccezionale, delle riduzioni previste dall'art. 1 comma 54 della Legge Finanziaria 2006"*. Tale orientamento è stato riaffermato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, ove si afferma che *"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. 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".

2.3. A tali principi di diritto risultano essersi conformate anche le Sezioni regionali di controllo. In particolare, questa Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 58/2019/PAR, ha già chiarito che *"la riduzione di cui alla L. 266/2005 si salda permanentemente, in base alla legislazione vigente, alla misura tabellare ministeriale dell'indennità di funzione (modificabile in aumento nei termini descritti) andando con essa a costituire il quantum della remunerazione fissa della funzione pubblica in argomento. Di diversa natura sono le attribuzioni variabili solo "connesse" alla funzione medesima (quali, ad esempio, i rimborsi spese di missione)".*

Più recentemente si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Liguria che, con deliberazione n. 53/2021, ha ribadito come *"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)".* Sul punto si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna che, con delibera n. 58/2021/PAR, ha ribadito che *"la disposizione ancora vigente è quella prevista dalla legge finanziaria del 2006. Al riguardo, si reputa opportuno richiamare la delibera n.1/2012, con cui le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti hanno affermato che "in mancanza di un limite temporale alla vigenza della predetta disposizione il taglio operato può ritenersi strutturale, avente, cioè, un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006. Tale*

indirizzo è stato ulteriormente confermato dalla Sezione Autonomie con delibere n. 24/SEZAUT/2014/QMIG e n.35/SEZAUT/2016/QMIG”.

2.4. Tali conclusioni non mutano anche alla luce della normativa regionale richiamata dal Sindaco del Comune di Neoneli nella richiesta di parere in esame, ovvero dell’art. 3 della Legge Regionale n. 3 del 9 marzo 2022, il quale dispone quanto segue:

- “la Regione, ai sensi dell’articolo 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), al fine di garantire il funzionamento degli istituti e organi democratici della Sardegna, prevede che l’indennità di funzione spettante ai sindaci metropolitani e ai sindaci dei comuni ubicati nella Regione autonoma della Sardegna, a partire dall’anno 2022, 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 Bolzano ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012” (comma 1);

- “le indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali sono adeguate alle indennità di funzione dei corrispondenti sindaci, quali organi democratici dell’ordinamento degli enti locali della Sardegna, come incrementate per effetto di quanto previsto dal comma 1, con l’applicazione delle percentuali previste per le medesime finalità dal decreto del Ministero dell’interno 4 aprile 2000, n. 119 (Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell’indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell’articolo 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265)” (comma 2).

Invero, tale norma, limitandosi a definire gli incrementi delle indennità di funzione degli amministratori locali, non incide sulla perdurante vigenza dell’art. 1, comma 54,

della legge n. 266/2005, il quale non risulta espressamente o implicitamente abrogato.

Il principio generale introdotto dall'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005 – per effetto del quale la riduzione delle indennità di funzione nella misura fissa del 10 % si salda in modo permanente alla legislazione vigente - resiste alla rideterminazione del quantum delle indennità per effetto di successivi interventi normativi, costituendo un parametro rigido di carattere strutturale ancorato in modo permanente, in mancanza di espressa previsione che disponga diversamente, al regime ordinamentale che disciplina la materia.

2.5. Di recente, il carattere strutturale della riduzione delle indennità di funzione è stato ribadito dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia la quale, con delibera n. 153/2022/PAR (depositata il 20 ottobre 2022), ha evidenziato che *“la Magistratura contabile ha affermato a chiare lettere che la riduzione in discorso ha carattere strutturale (C. Conti, Sez. riunite in sede di controllo con deliberazione n. 1/2012 e, successivamente, C. Conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 24/SEZAUT/2014/QMIG; nonché, più recentemente, C. Conti, sez. contr. Liguria, del. n. 53 /2021/PAR del 2 aprile 2021). Il carattere “strutturale” di questo taglio lineare ha trovato conferma, anche se in via espressa solo con riferimento ai comuni sotto i 3000 abitanti, nel D.M. del Ministero degli interni del 23 luglio 2020, dove all’art. 1, con riferimento alle “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”, viene precisato che, comunque, resta “ferma (..) la riduzione del 10 per cento di cui all’art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266”.*

2.6. Pertanto, dalla rimodulazione delle indennità di funzione determinata per effetto dell’art. 3 della Legge Regionale n. 3 del 9 marzo 2022 non può derivare, in mancanza di espressa previsione normativa che disponga diversamente, alcuna abrogazione tacita o implicita dell’art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005, il quale ha introdotto

una riduzione strutturale e permanente degli importi spettanti a titolo di indennità di funzione. Invero, la perdurante vigenza nel sistema dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005 deriva anche dalla speciale finalità di contenimento e di progressiva riqualificazione della spesa pubblica impressa dal Legislatore a tale disposizione. Infatti, con il citato art. 1 comma 54 della legge finanziaria 2006 è stata inserita nell'ordinamento una disposizione che di fatto ha introdotto un meccanismo di taglio permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza, al fine di assicurare "*esigenze di coordinamento della finanza pubblica*".

2.7. In relazione al quesito n. 2, concernente le concrete modalità di calcolo delle indennità di funzione spettanti agli amministratori comunali e del gettone di presenza spettante ai Consiglieri Comunali, la Sezione ritiene di condividere il più recente orientamento della giurisprudenza contabile che ha preso in considerazione la problematica dei sopravvenuti incrementi di detta indennità – seppure con riferimento ad una nuova normativa di natura statale – nel senso che l'incremento dell'indennità di funzione del sindaco, nelle misure indicate dal comma 584 dell'art. 1 della Legge 234/2021, deve avvenire prendendo come riferimento l'importo dell'indennità di funzione ridotta del 10%, in ossequio all'art. 1, comma 54, della legge finanziaria n. 266/2005 (Sez. Lombardia, 153/2022/PAR).

Tale soluzione appare, invero, coerente col dettato letterale del citato art. 1, comma 54 della legge n. 266/2005, laddove, appunto, la riduzione percentuale dell'indennità in questione è riferita "all'ammontare risultante al 30 settembre 2005"; ma anche al dettato del citato art. 1 del decreto del Ministero dell'Interno del 23 luglio 2020, laddove l'inciso "ferma restando la riduzione del 10%" precede, anche in senso logico e temporale, l'espressione successiva, relativa all'incremento ivi previsto.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna - rende il parere nei termini sopra espressi.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Neoneli ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2022.

IL RELATORE
Elisa Carnieletto

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 14 dicembre 2022

IL DIRIGENTE
Paolo Carrus