



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Paolo	PELUFFO	Consigliere
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere, relatore
Giancarlo Carmelo	PEZZUTO	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario

nell'adunanza dell'8 febbraio 2018;

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

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12.7.1934 n.1214, e successive modificazioni;

VISTA la l. 14.1.1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16.6.2000 e successive modifiche;

VISTA la l.r. n.22/1998, poi sostituita dalla l.r. n.36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali;

VISTA la l. 5.6.2003 n.131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18.10.2001 n.3;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27.4.2004 e del 4.6.2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la convenzione del 16.6.2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "*ulteriori forme di collaborazione*" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art.7 co. 8 della l. n.131/2003;

VISTA la richiesta di parere come *infra* meglio indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Mauro Nori;

RITENUTO IN FATTO

Il comune di Larciano, in occasione delle elezioni amministrative del 2014, ha provveduto a riparametrare la spesa relativa all'esercizio dello *status* degli amministratori conteggiando nel tetto di spesa anche le indennità di funzione degli amministratori, in attesa di ulteriori chiarimenti sulle modalità di riduzione.

Considerato che nella rideterminazione degli oneri (gettoni e indennità) è stato tenuto conto di un dato (le indennità di funzione) che, alla luce della interpretazione fornita dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 35/2016, non doveva essere ridotto, l'Ente chiede quindi alla Sezione se:

“1. Sia corretto rideterminare in aumento le indennità di funzione del sindaco e degli assessori nella misura massima prevista dalla tabella A del DM 119/2000, tenendo conto della riduzione di cui all'art. 1 comma 54 legge 266/2005;

2. Se sia possibile ancora riconoscere le maggiorazioni previste dall'art. 2 del medesimo DM. 119/2000, al verificarsi delle condizioni ivi previste;

3. Se sia corretto riconoscere di anno in anno le maggiorazioni di cui all'art. 2 del DM 119/2000 oppure se sia più corretto prevederle solo al momento della rideterminazione dell'indennità e del gettone;

4. Se sia possibile rideterminare l'indennità anche in forma retroattiva, ovvero riconoscendo le indennità nella misura stabilita dalla tabella A del DM 119/2000 (tenendo conto della riduzione di cui all'art. 1 comma 54 legge 266/2005) dalla legislatura in carica dal 2014 in poi, oppure se tale rideterminazione potrà avere valore solo e, facendo seguito alle indicazioni fornite, ed esclusivamente per il futuro”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo consolidati orientamenti dell'A.G. contabile occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere ex art.7, comma 8, l. n. 131/2003, presenti i

necessari requisiti di ammissibilità, sul piano soggettivo (legittimazione del richiedente) e sul piano oggettivo (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica come previsto dalla legge; oggetto degli stessi).

Per quanto concerne il profilo soggettivo, si ritiene che la richiesta del comune di Larciano sia ammissibile, in quanto formulata dal sindaco tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

Per quanto concerne invece il profilo oggettivo, valga quanto segue.

I quesiti in cui si articola la richiesta di parere concernono tutti, seppur sotto diversi profili, la determinazione della indennità di funzione degli amministratori locali disciplinata, *in primis*, dall'art. 82 TUEL, nonché da una serie di altre disposizioni normative che nel tempo si sono succedute, in parte modificando la disciplina originaria recata dal Testo Unico ed in parte ponendo una serie di limiti alla crescita di tali indennità, in un'ottica di contenimento dei costi dell'amministrazione. Pertanto, le questioni sottoposte devono ritenersi riconducibili alla materia della contabilità pubblica, in quanto connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa. In tal senso è pacificamente orientata la giurisprudenza delle Sezioni di controllo della Corte dei conti.

Ciò posto, si rileva tuttavia che la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Larciano presenta profili di specificità tali da non consentire alla Sezione di esprimersi, se non limitandosi – in un'ottica di collaborazione – a individuare e rendere chiari i principi generali in materia, nonché a mero titolo ricognitivo l'articolo tra giurisprudenza in materia.

Previamente, giova richiamare brevemente le norme in rilievo ai fini di interesse.

L'art. art. 82 del TUEL prevede la corresponsione a favore del sindaco nonché dei componenti degli organi esecutivi dei comuni una indennità di funzione, da determinarsi mediante decreto ministeriale (commi 1 – 8- 10); in attuazione della pregressa normativa, interamente trasfusa nell'art. 82 cit., è stato emanato il DM 119/2000, tutt'ora in vigore. Si rammenta, ai fini di interesse, che il DL 112/2008 ha modificato il comma 11 – che originariamente prevedeva la possibilità per l'ente di

modificare in aumento o diminuzione la misura di dette indennità – precludendo l'incremento della indennità di funzione.

L'art. 1 co. 54 della L. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) dispone: “*Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti: a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci (...), ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti (...)*”. Si ricorda che le Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 1/2012 hanno chiarito 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*”.

Infine, si richiama quanto disposto dall'art. 1 commi 135 e 136 della L. n. 56/2014 (cd Del Rio), e segnatamente: il comma 135 interviene sull'art. 16 co. 17 del DL 138/2011, rideterminando il numero di componenti del Consiglio comunale, mentre il successivo comma 136 disciplina gli effetti recati dal comma precedente sugli oneri in carico all'ente per le spese da sostenere per gli amministratori. Peraltro, risulta oggi pacifico che la normativa a cui far riferimento per il calcolo della invarianza della spesa “... *in rapporto alla legislazione vigente*” sia quella prevista dall'art. 17 co. 19 del DL 138/2011. Al comma in esame, il DL n. 66/2014 ha aggiunto il seguente periodo: “*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*”.

Tale corpo normativo è stato oggetto nel tempo di pronunce da parte delle Sezioni di controllo della Corte, le quali hanno chiarito quanto segue.

In generale, è stata ammessa la possibilità di aumentare la misura delle indennità di funzione del sindaco e degli assessori nella misura massima prevista dalla tabella A del DM 119/2000, tenendo conto della riduzione di cui all'art. 1 comma 54 legge 266/2005.

La rimodulazione - in aumento - dell'importo relativo alla indennità di funzione è stato pacificamente ammesso nei casi in cui l'Ente passi da una classe

demografica inferiore a quella superiore in quanto: *“Detta soluzione appare meritevole di apprezzamento atteso che la stessa, pur non frustrando gli obiettivi di correzione e di risanamento dei conti di finanza pubblica sottesi alla normativa vigente, consente di contemperare le ragioni di parità di trattamento e di effettività dell’accesso alle funzioni pubbliche che informano il sistema tabellare di cui al menzionato regolamento. Tale opzione interpretativa, d’altro canto, risulta coerente con le indicazioni fornite dal Ministero dell’Interno ... (cfr. Ministero dell’Interno, circolare n. 5 del 28 giugno 2006)”*: così, testualmente, Sezione Autonomie n.24/SEAUT/2014/QUIMIG.

Giova inoltre, ricordare quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie, in altra deliberazione, la n. 35/2016 : *“... direttamente connessa allo status di amministratore locale è l’acquisizione di diritti di carattere economico che rinvergono 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 che, pur priva di immediato contenuto precettivo (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 325/2010), si pone come parametro di riferimento per il legislatore e l’interprete (Sez. Aut. n. 24/2014). In conseguenza ... in relazione alla indennità di funzione del sindaco e degli amministratori, si può pervenire alla conclusione che la stessa sia sottratta alla disposizione di cui al comma 136, finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa. Conseguentemente l’ente locale dovrà considerare gli oneri connessi facendo riferimento agli importi tabellari per classe demografica di cui al D.M. 119/2000, e non dovrà effettuare un “congelamento”, in termini assoluti e relativamente ad un determinato momento storico, della detta spesa”*.

Da questi principi parrebbe dunque potersi dedurre che l’Ente possa sempre procedere – a sua discrezione - ad una nuova determinazione della indennità al fine di attualizzarla e garantire *“parità di trattamento e di effettività dell’accesso alle funzioni pubbliche”* (anche sulla scorta della matrice costituzionale su cui poggia detta indennità), sempre tuttavia restando ovviamente sotto la soglia legale. Si evidenzia come, sempre la Sezione Autonomie n. 24/2014 affermi: *“Da ultimo non appare superfluo sottolineare come vertendosi in tema di discipline normative asseritamente finalizzate al contenimento della spesa pubblica debba privilegiarsi un’applicazione non meramente formale delle stesse, avendo riguardo anche a principi*

di sana gestione finanziaria. Così se è indubbia la volontà del legislatore di attualizzare il più possibile il meccanismo di determinazione delle indennità in questione (cfr. Sezione delle autonomie 7/2010) parametrandone la misura a criteri strettamente correlati all'impegno che la carica conferita implica, è altrettanto indubbio che ogni decisione, peraltro facoltativa, da cui deriva una rivisitazione di determinazioni già assunte ed un aumento di spesa debba essere adeguatamente ponderata sì da verificare se gli elementi di fatto posti a fondamento della stessa abbiano consistenza tale da assicurare l'ossequio, anche sostanziale, della normativa vigente”.

Si evidenzia inoltre che la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 3/SEZAUT/2015/QMIG, chiamata proprio a chiarire i meccanismi operativi del DM 119/2000 più volte citato, ha chiarito che: “... alla stregua della normativa vigente e delle interpretazioni rese con pronunce di orientamento generale (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/2012; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG) gli enti locali, nella ricorrenza dei relativi presupposti, possano operare le maggiorazioni previste dall'art. 2 lett. a), b) e c) del d.m. 119/2000. Nel contempo deve, tuttavia, rammentarsi che “trattandosi di parametri non rigidamente determinati bensì modificabili in ragione della stagionalità demografica (lett. a) e della virtuosità risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato dall'ente, con riferimento sia alle entrate proprie (lett. b), sia alla spesa corrente pro capite (lett. c), la verifica della sussistenza delle condizioni di maggiorazione degli importi tabellari deve essere ripetuta ogni anno e certificata in una delibera ad hoc dell'ente locale, anche al limitato scopo di verificare il mantenimento dei parametri di legge”. In occasione di tale verifica gli enti non devono, peraltro, limitarsi ad un mero riscontro di tipo contabile ma sono chiamati ad operare un, ben più pregnante e rigoroso, accertamento, in termini di effettività, circa la sussistenza degli anzidetti parametri non disgiunto da una complessiva valutazione, anche alla stregua di principi di sana gestione finanziaria, delle risultanze di bilancio. Sotto tale profilo preme, invero, ribadire come, vertendosi in tema di discipline normative rispetto alle quali il legislatore ha posto ineludibili esigenze di contenimento della spesa pubblica, debba privilegiarsi un'applicazione non meramente formale delle stesse e come “ogni decisione, peraltro, facoltativa da cui deriva una rivisitazione di determinazioni già assunte ed un aumento di spesa, debba essere adeguatamente ponderata sì da verificare

se gli elementi di fatto posti a fondamento della stessa abbiano consistenza tale da assicurare l'ossequio, anche sostanziale, della normativa vigente”.

Più recentemente, la Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 35/2016 ha affermato la vigenza dei meccanismi incrementali di cui al DM 119/2000.

Con riferimento alla modalità con cui l'Ente è chiamato a riconoscere le maggiorazioni di cui all'art. 2 del DM 119/2000, la citata deliberazione n. 3/2015 delle Sezioni riunite ha chiarito che “... *trattandosi di parametri non rigidamente determinati bensì modificabili in ragione della stagionalità demografica (lett. a) e della virtuosità risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato dall'ente, con riferimento sia alle entrate proprie (lett. b), sia alla spesa corrente pro capite (lett. c), la verifica della sussistenza delle condizioni di maggiorazione degli importi tabellari deve essere ripetuta ogni anno e certificata in una delibera ad hoc dell'ente locale, anche al limitato scopo di verificare il mantenimento dei parametri di legge*”.

Infine, dalla valenza di accertamento dichiarativo della ricorrenza dei presupposti legittimanti la parametrizzazione della indennità effettuata dalla Amministrazione che assume il regolamento deve ritenersi che siano preclusi meccanismi retroattivi di determinazione delle indennità di funzione.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Larciano.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio dell'8 febbraio 2018.

Il relatore
f.to Mauro Nori

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria l' 8 febbraio 2018.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli