



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

Nell'adunanza del 14 novembre 2018

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario relatore

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

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

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 luglio 2008;

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 modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata tramite PEC dal Comune di Affi n. 10459 del 2 ottobre 2018, e acquisita al protocollo della Corte dei conti al prot. n. 8469 del 12 ottobre 2018;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 56/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario dott.ssa Usai,

FATTO

Il Comune di Affi ha trasmesso alla Sezione una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, L. 131/2003* avente a oggetto il seguente quesito:

"se ad oggi in punto di diritto è possibile procedere alla rideterminazione in aumento delle indennità spettanti al Sindaco ed alla Giunta comunale nel massimo stabilito dalla normativa (DM. 119/2000 e L. 266/2005), considerate le disposizioni introdotte dalla Legge "Delrio" n. 56/2014 che in particolare con il comma 136 è intervenuta al fine di assicurare l'invarianza

della spesa in rapporto alla legislazione vigente”.

L’Ente premette che *“le indennità spettanti al Sindaco ed alla Giunta comunale del Comune con popolazione fino a 3.000 abitanti, sono state volutamente ridotte con proprio atto in data 12.2.2013 e riconfermate nella riduzione in data 26.7.2016 in seguito all’esito delle elezioni amministrative che hanno visto rieletta l’Amministrazione uscente.*

La riduzione volontaria delle indennità spettanti al Sindaco ed alla Giunta è ulteriore a quella riduzione strutturale imposta dall’articolo 1, comma 54 della Legge 266/2005”.

DIRITTO

Il Collegio deve verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del parere richiesto.

In merito all’ammissibilità soggettiva, la funzione consultiva della Sezione è sollecitata dal Sindaco, titolare, ai sensi dell’art. 121 della Costituzione, della rappresentanza del Comune, ente annoverato tra quelli dotati di legittimazione attiva ai sensi dell’art. 7, comma 8, L. 131/2003.

Per ciò che concerne l’ammissibilità oggettiva, si osserva che il parere richiesto, nel descrivere la condotta adottata dall’Ente rispetto alla quale la Sezione è chiamata a esprimersi circa la legittimità della scelta (aumentare o non aumentare) da adottare in merito alle indennità in esame, presenta aspetti di concretezza, benché afferente alla materia della contabilità pubblica nell’accezione fornita dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva (*ex multis*, deliberazioni del 27 aprile 20014 e n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie e deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo), quale *“sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”*, in una visione dinamica di salvaguardia degli equilibri dell’Ente

La Sezione, pertanto, si limiterà a ricordare i principi che governano la materia considerata.

La disciplina di riferimento è dettata, innanzitutto, dall’art. 82 TUEL, in quale stabilisce che le indennità di funzione del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale siano determinate con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel rispetto dei parametri ivi indicati (quali, ad esempio, la dimensione demografica degli enti).

Il regolamento attualmente vigente è stato adottato con D.M. del 4 aprile 2000, n. 119 (approvato ai sensi dell’art. 23, comma 9, L. 265/1999, norma successivamente trasfusa nell’art. 82 del TUEL).

Su tale base normativa 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”* (tra l’altro) le indennità di funzione spettanti ai Sindaci e ai componenti degli organi esecutivi (lett. a).

Successivamente l’art. 1, commi 135 e 136 ha fissato il principio della invarianza della spesa pubblica a legislazione vigente nel disporre modifiche al numero dei consiglieri comunali e al numero massimo di assessori.

Numerose pronunce, anche in sede nomofilattica, sono state rese nella materia considerata.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG, nell’affermare il principio di diritto secondo il quale *“la previsione di cui all’art. 1 comma*

54 della legge 26 dicembre 2005, n. 266 non incide sul meccanismo tabellare per scaglioni previsto dal D.M. 119/2000, ancora vigente, talché, nel caso in cui l'Ente transiti in diversa classe demografica, l'indennità su cui operare la riduzione del 10% dovrà essere determinata in conformità", ha premesso che "l'effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza (...) sia ancora attuale e vigente" con ciò ribadendo gli approdi ermeneutici già espressi dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'affermare che "la disposizione di cui all'art. 1, comma 54 legge n. 266/2005 sia disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006" (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/CONTR/12).

Successivamente, la medesima Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2015/QMIG, ha affermato il principio di diritto per il quale "Alla stregua della normativa vigente e delle interpretazioni rese con pronunce di orientamento generale (cfr. deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/2012; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 24/SEZAUT/2014QMIG), gli enti, ricorrendone i presupposti, possono operare le maggiorazioni previste dall'art. 2 lett. a), b) e c) del d.m. 119/2000".

Si ricorda che la facoltà di maggiorazione di cui al sopra menzionato regolamento, fatta salva da tale pronuncia, attiene, esclusivamente, alle seguenti ipotesi, tra loro cumulabili:

- a) incremento, verificato anche attraverso i consumi idrici ed altri dati univoci ed obiettivamente rilevabili e attestato dall'ente interessato, del 5% per i comuni caratterizzati da fluttuazioni stagionali della popolazione, tali da alterare, incrementandolo del 30%, il parametro della popolazione dimorante;
- b) incremento del 3% per gli enti la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale delle entrate, risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato, sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alle tabelle B e B1 allegate al decreto medesimo;
- c) del 2% per gli enti la cui spesa corrente pro-capite risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alle tabelle C e C1 allegate al decreto medesimo.

La base di tali incrementi sono gli importi di cui alla tabella A del decreto in analisi, a loro volta parametrati sulla popolazione dell'ente.

Più recentemente, la medesima Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, ha statuito i seguenti principi:

1. con riferimento all'individuazione della normativa applicabile al fine del calcolo dell'invarianza della spesa all'atto dell'entrata in vigore della legge n. 56/2014, la locuzione "legislazione vigente" contenuta nel testo è da intendere riferita alle disposizioni del d.l. n. 138/2011 che fissano il numero degli amministratori, ancorché non materialmente applicate;
2. il principio di invarianza di spesa di cui all'art. 1, comma 136, della legge n. 56/2014, riguarda soltanto gli oneri connessi all'espletamento delle attività relative allo status di amministratore locale (tra cui i gettoni di presenza dei consiglieri degli enti locali) che vanno determinati secondo il criterio della spesa storica;
3. non sono oggetto di rideterminazione gli oneri relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del TUEL, il cui computo è escluso dalla stessa norma;
4. non è oggetto di rideterminazione l'indennità di funzione relativa all'esercizio dello status di

amministratore, che spetta nella misura prevista dalla tabella A del DM 119/2000, con la riduzione di cui all'art. 1, comma 54, della L. n. 266 del 2005."

Tale deliberazione, nella parte motivazionale, riafferma l'orientamento (riprendendo le pronunce della Sezione controllo per il Lazio n. 17 e 208/2015/PAR e n. 102/2016/PAR) per il quale *"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.*

Risulta, quindi, affermato il principio in base al quale, in sede di rimodulazione del numero degli amministratori in applicazione della legge n. 56/2014, 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".

Coerentemente con tali principi, la scrivente Sezione, a fronte di una richiesta di parere pressoché identica a quella odierna, presentata dal medesimo Comune di Affi, ha ritenuto *"ammissibile una rideterminazione in aumento delle indennità in questione, in caso di precedenti riduzioni di importo maggiore di quello fissato dal legislatore, fermo restando che le suddette indennità rimangono comunque fissate nella misura conseguente alla riduzione prevista dalla legge 266/2005 - rispetto all'ammontare dell'indennità risultante alla data del 30/9/2005 - spettanti alla data di entrata in vigore del decreto legge 112/2008, secondo gli orientamenti ribaditi dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva sopra richiamata"* con la precisazione, contenuta, nell'iter motivazionale, per la quale tanto vale *"a meno che l'ente, avvalendosi della facoltà prevista dal comma 11 dell'art. 82, nel testo allora vigente, non si fosse autonomamente determinato nel senso di ridurne l'ammontare in misura pari o superiore al 10% rispetto all'importo base fissato dal d.m. 119 del 2000 - in tal senso si era già espresso il Ministero dell'Interno con circolare Circ. 28 giugno 2006, n. 5/2006)"* (Sez. controllo Veneto n. 132/2015/PAR, richiamata dalla poco successiva deliberazione della medesima Sezione n. 148/2015/PAR).

Analogamente, sempre la Sezione oggi adita, ha già avuto modo di chiarire che in caso *"di una riduzione facoltativa, non imposta normativamente (come quella del 10%), non possa essere ricompresa nel summenzionato "effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza" e che, per la medesima ragione, non costituisca un parametro al quale rapportare la rideterminazione degli oneri finanziari collegati allo status degli amministratori al fine di assicurare "invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente", di cui al comma 136, dell'art. 1 della Legge finanziaria per il 2015"* (Sez. controllo Veneto n. 171/2015/PAR).

Conformi a tale impostazione si pongono anche successive pronunce delle Sezioni regionali di controllo nella misura in cui affermano *"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” (Sez. controllo Piemonte deliberazione n. 278/2012/PAR), con la conclusione 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.” (Sez. controllo Lombardia n. 382/2017/PAR).

Tenuto conto dei principi di diritto e della giurisprudenza fin qui esaminati ed immutate le condizioni normative che ne costituiscono il presupposto, la Sezione ribadisce che la decurtazione volontaria al di sotto del limite comune tabellare imposto dall’ordinamento non vincola le successive maggioranze politiche, fermo restando l’obbligo normativo della decurtazione del 10 per cento dei valori tabellari di spesa risalenti al 2015 che definisce il *quantum* al quale rapportare l’invarianza della spesa voluta dalla L. 56/2014.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione del Veneto rende il parere nei termini indicati in parte motiva.

Copia del presente parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Affi (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2018.

Il Magistrato relatore

F.to Elisabetta Usai

Il Presidente f.f.

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 14 novembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini