

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 24 febbraio 2015 composta da

Dott.ssa Elena BRANDOLINI Presidente f.f.

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott. Francesco MAFFEI Referendario relatore

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

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 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 giugno 2008;

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", ed 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 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 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Affi del 13 gennaio 2015, acquisita al prot. CdC n. 171 del 14 gennaio 2015;

VISTA l'ordinanza n. 7 del 2015 con la quale Il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO Il Magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Affi (VR), con la nota indicata in epigrafe, ha posto una serie di quesiti in materia di rideterminazione in aumento delle indennità di funzione spettanti ai componenti della Giunta comunale.

A questo riguardo, il Sindaco fa presente che nel maggio 2011 si sono svolte le consultazioni amministrative successivamente alle quali il Consiglio comunale ha deliberato le indennità per i propri amministratori secondo quanto stabilito dall'art. 82, comma 8, del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Il Sindaco richiama, pertanto, la vigente disciplina per la determinazione delle indennità di funzione per Sindaco e per gli assessori comunali - che ne determina la misura in base ad una serie di parametri - e la riduzione della stessa, nella misura del 10%, prevista dall'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Nella richiesta di parere viene poi rilevato che, successivamente, con deliberazione di G.C. del 12/02/2013, si procedeva ad una riduzione volontaria delle indennità in questione, ulteriore rispetto a quella già prevista dalla legge.

Il Sindaco chiede, pertanto, se sia possibile procedere ad una ulteriore rideterminazione delle indennità dei soli componenti della Giunta comunale (Sindaco escluso) ripristinando, con decorrenza 01/01/2015, gli importi delle indennità precedenti, così come spettanti antecedentemente alla ulteriore decurtazione volontaria effettuata con la sopra citata deliberazione di G.C. del 2013.

Viene richiesto, inoltre, se il parametro di riferimento per la determinazione dell'indennità degli assessori sia il quantum effettivamente percepito dal Sindaco ovvero il quantum astratto previsto dal decreto del Ministero dell'Interno.

Il quesito viene posto in considerazione dell'ipotesi in cui un sindaco decidesse di rinunciare all'indennità posto che, in questo caso, qualora l'indennità degli assessori dovesse essere parametrata al quantum effettivamente percepito dal Sindaco, ne conseguirebbe che anche quest'ultima sarebbe azzerata. Optando, invece, per interpretazione che parametri l'indennità degli assessori al quantum previsto dal decreto del Ministero dell'Interno, gli stessi potrebbero comunque vedersi riconosciuta l'indennità di funzione anche nel caso in cui il Sindaco vi rinunci.

Infine, il Sindaco precisa che l'ente ha rispettato il Patto di stabilità interno.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Affi è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricever il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati.

Con riferimento alla tematica in questione, la Sezione ritiene sia riconducibile al concetto unitario di contabilità pubblica, come delineato dalla richiamata delibera n. 54/2010 della Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, e successivamente ribadito con delibera n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, comprensivo anche delle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione di "contabilità pubblica" vanno certamente ricondotte le questioni attinenti l'interpretazione ed applicazione di norme che impongono il contenimento e la riduzione della spesa pubblica, anche sotto il profilo della riduzione dei costi della politica in ordine alla questione della determinazione dell'indennità di funzione spettanti agli amministratori degli enti locali.

Per quanto riguarda la sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità ed astrattezza, nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa, nell'ambito di valutazioni che restano comunque rimesse alla esclusiva discrezionalità e competenza degli organi comunali preposti.

Quanto al merito, la Sezione ricorda che la materia disciplinata dall'art. 82 del T.U.E.L. è stata oggetto di una serie di interventi normativi che, in vista di un significativo contenimento dei c.d. costi della politica, ne hanno progressivamente eroso la disciplina. Il succedersi di questi interventi ha determinato, tuttavia, un quadro normativo di riferimento alquanto disorganico che ha posto non pochi problemi di coordinamento e di coerenza sistematica, sui quali si sono pronunciate sia le Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 1/CONTR/2012) sia la Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 6/SEZAUT/2010 e n. 24/SEZAUT/2014/QMIG) di questa Corte.

La disciplina dell'indennità di funzione (e dei gettoni di presenza) degli amministratori degli enti locali era originariamente contenuta nell'art. 23, comma 9 della legge 3 agosto 1999, n. 265, norma che è stata successivamente recepita dal vigente art. 82 T.U.E.L. In particolare, il comma 8 del suddetto art. 82 dispone 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, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali". In realtà, il decreto ministeriale cui si fa riferimento per le determinazioni delle indennità in questione rimane, per il momento, il D.M. 4 aprile 2000, n. 119, già adottato in applicazione della disciplina di cui al sopra citato art. 23, comma 9, della legge n. 265/1999, n. 265, che prevede un sistema tabellare, differenziato prevalentemente in base alle dimensioni demografiche degli enti.

Lo stesso comma 10 del citato art. 82 prevede, peraltro, meccanismi di adeguamento della misura della indennità – da attuarsi sempre mediante decreto ministeriale - mentre il comma 11, nella originaria formulazione, prevedeva che gli emolumenti in parola potessero essere aumentati o diminuiti con idoneo atto deliberativo laddove risultassero verificate specifiche condizioni e, comunque, nell’ambito dei parametri indicati nel menzionato decreto ministeriale, in ossequio al principio di autonomia dell’ente locale.

Successivamente, l’art. 1, comma 54 della legge 266/2005 ha inciso in maniera significativa sulla disciplina in argomento disponendo che “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 delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti”

Un altro intervento significativo sulla normativa in esame si è avuto con l’art. 5, comma 7 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 che ha disposto la riduzione "per un periodo non inferiore a tre anni " degli importi delle indennità già determinate ai sensi del citato articolo 82, comma 8, in una misura percentuale differenziata in base alla consistenza demografica dell'Ente. Questa riduzione si sarebbe dovuta realizzare "con decreto del Ministro dell'interno, adottato entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, ai sensi dell'articolo 82, comma 8, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" che ad oggi non risulta ancora adottato. Pertanto, deve ritenersi ancora vigente il meccanismo di determinazione dei compensi stabilito con il citato d.m. 119/2000 (cfr. Sez. Aut. 24/2014 cit.).

La suddetta riduzione del 10 per cento non ha inciso sul meccanismo incrementale di cui ai commi 10 ed 11 dell’art 82 TUEL che, tuttavia, è stato successivamente limitato (art. 2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) fino ad essere sospeso (art. 61, comma 10 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) con riferimento al comma 10 o eliminato del tutto (art 76, comma 3, del medesimo d.l. 112/2008) con riferimento, invece, agli incrementi di cui al comma 11.

Alla luce di siffatto quadro normativo di riferimento, sulla questione della corretta determinazione delle indennità di funzione degli amministratori degli enti locali, soprattutto con riferimento all’orizzonte temporale della riduzione del 10% prevista dall’art. 1, comma 154, della Legge 266/2005, sono intervenute le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la deliberazione n.1 del 12 gennaio 2012, resa in funzione nomofilattica, nella quale è stata ritenuta vigente la decurtazione delle indennità, stabilendo che “all’attualità, l’ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali, non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato D.L. n. 112 del 2008, cioè dell’importo rideterminato in diminuzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006”. Le stesse Sezioni Riunite hanno ritenuto altresì “di richiamare come l’intera materia concernente il meccanismo di determinazione degli emolumenti all’esame è stata da ultimo rivista dall’art. 5, comma 7, del DL 78 del 2010, convertito nella legge 122 del medesimo anno, che demanda ad un successivo decreto del Ministro dell’Interno la revisione degli importi tabellari, originariamente contenuti nel D.M. 4 agosto 2000 n. 119 sulla base di parametri legati alla popolazione, in parte diversi da quelli originariamente previsti. Ad oggi, il decreto non risulta ancora approvato e deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi”.

In questo contesto normativo e giurisprudenziale, si inserisce la richiesta di parere del Sindaco di Affi sulla possibilità di procedere ad una rideterminazione in aumento dell’indennità per gli assessori comunali il cui importo, a seguito di una riduzione volontaria operata nel 2013, è stato determinato in misura inferiore rispetto al limite derivante dalla riduzione legislativamente prevista.

Su un'analogha problematica si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 278/2012/PAR, di cui si condivide l'impianto argomentativo, nella quale si afferma che "a partire dal 2008, essendo stata abolita la possibilità per gli enti di modificare autonomamente l'importo dell'indennità, le delibere contenenti eventuali riduzioni, superiori a quella fissate dal legislatore, vanno intese come rinunce volontarie ad una parte dell'indennità, che non hanno alcun influenza sull'ammontare della stessa per gli esercizi successivi". Resta comunque inteso che le suddette indennità rimangono fissate nella misura conseguente alla riduzione prevista dalla legge 266/2005, rispetto all'ammontare dell'indennità risultante alla data del 30/9/2005 (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 ridurre 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).

Questo Collegio ritiene, inoltre, che il suddetto iter argomentativo risulti anche in linea con gli orientamenti espressi recentemente dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG, vincolante per la scrivente Sezione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Con la citata deliberazione, la Sezione delle Autonomie ha confermato le indicazioni già rese dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la pronuncia del 2012, circa l'attualità e la vigenza della decurtazione del 10%, ribadendo il carattere strutturale delle riduzioni previste dall'art.1, comma 54 della legge 266/2005, anche alla luce dei più recenti interventi normativi. In particolare, si è operato un espresso riferimento al disposto di cui all'art. 1, comma 136, della recente legge 7 aprile 2014, n. 56. Con quest'ultima disposizione, infatti, è stato previsto che i Comuni, per i quali è previsto – ai sensi delle disposizioni di cui al precedente comma 135 – un aumento del numero dei consiglieri e del numero massimo degli assessori, debbano comunque provvedere a "rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali ... al fine di assicurare l'invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente".

Tuttavia, la Sezione delle Autonomie, con la recente pronuncia, nel richiamare l'effetto di sterilizzazione permanente delle indennità e dei gettoni di presenza (richiamato, peraltro, dal Ministero dell'Interno nel parere 22/09/2010, corroborato dalla circolare n. 32 del 17/12/2009 del Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha anche voluto precisare che le suddette indicazioni non possono considerarsi preclusive di meccanismi incrementali. Sebbene la questione affrontata nelle deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG riguardasse l'ipotesi di variazione della classe demografica di riferimento per la determinazione tabellare dei compensi (così come previsto dal citato D.M. 119/2000), nella pronuncia viene comunque affermato che la quantificazione dell'indennità degli amministratori – su cui operare la riduzione del 10% - "si configura quale antecedente giuridico e logico rispetto ad eventuali "rideterminazioni" degli importi tabellari dei compensi che, di contro, devono considerarsi non consentite".

La stessa Sezione riconosce che "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" e precisa che "se è indubbia la volontà del legislatore di attualizzare il più possibile il meccanismo di determinazione delle indennità in questione 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".

Conclusivamente, con riferimento al primo quesito, la Sezione ritiene 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 riferimento al secondo quesito, relativo alla determinazione dell'indennità degli assessori comunali nel caso in cui il Sindaco decidesse di rinunciare alla propria indennità prevista per legge, la Sezione fa presente che, in base all'attuale sistema di determinazione dei compensi, l'indennità per gli assessori è calcolata con riferimento ad una serie di parametri tra i quali è compreso anche l'importo della indennità mensile di funzione del sindaco. Si dovrà pertanto considerare tale importo, anche nel caso di rinuncia da parte del sindaco all'indennità, in base al meccanismo di cui al citato d.m. 119/2000 e tenute presenti le riduzioni e limitazioni di cui all'art. 1, comma 54, della legge 266/2005 da operare sugli importi dovuti agli interessati, cristallizzati a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del decreto legge 112/2008, come da consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo e della Sezione delle Autonomie di questa Corte.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Affi.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 24 febbraio 2015.

Il Relatore Il Presidente f.f.

f.to Dott. Francesco Maffei f.to Dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 26/02/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese