



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai Signori:

prof. avv. Giuseppe Palumbi	Presidente
dott. Giorgio Longu	consigliere
dott. Nicola Leone	consigliere relatore
dott.ssa Valeria Mistretta	primo referendario
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	primo referendario

si è riunita in camera di consiglio il giorno 13 dicembre 2007,

per discutere e deliberare il seguente ordine del giorno: **espressione di parere su richiesta dell'Amministrazione Provinciale di Cagliari**, pervenuta nella segreteria della Sezione, dal Consiglio delle Autonomie locali (prot. n.424 del 12 novembre 2007) in data 19 novembre 2007 ed acquisita al protocollo con il numero 290/C/P.

* * * * *

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3, che approva lo Statuto Speciale della Regione autonoma della Sardegna;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, con il quale, in attuazione dello Statuto è stata istituita la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna e ne sono state disciplinate le funzioni e il decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, modificativo del predetto decreto;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 7, comma 8;

vista la nota n. 424, in data 12 novembre 2007, pervenuta il 19 novembre 2007 ed assunta al n. 290/C/P del protocollo, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione del controllo una richiesta di parere proveniente dal Presidente del Consiglio provinciale di Cagliari;

visto il provvedimento presidenziale n. 903/PRES del 21 novembre 2007, con cui la richiesta di parere è stata assegnata al consigliere Nicola Leone, per l'istruttoria finalizzata alla deliberazione della Sezione;

vista la nota prot. N. 803/III/3 del 5 dicembre 2007, con cui il consigliere Leone ha chiesto al Presidente il deferimento della questione alla Sezione;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 41/2007 del 6 dicembre 2007 con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiesta di parere di cui trattasi;

udito il relatore consigliere Nicola Leone.

1. Premessa.

Il Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione una richiesta di parere, secondo la procedura delineata dall'articolo 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La richiesta proviene dal Presidente del Consiglio provinciale di Cagliari.

Il Consiglio delle autonomie locali ha valutato l'ammissibilità del parere sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, deliberandone l'inoltro alla Sezione con deliberazione n. 15 del 5

novembre 2007, in quanto la richiesta, sotto il primo profilo, è sottoscritta dal Presidente del Consiglio Provinciale, organo rappresentante dell'Ente e, per quanto riguarda il secondo profilo, ha ritenuto che *la questione ... costituisca tematica di carattere generale d'interesse per gli enti locali anche a causa dei risvolti di carattere finanziario e contabile.*

2. Il quesito.

Il Presidente del Consiglio provinciale di Cagliari chiede, avvalendosi *della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, che la Sezione esprima il proprio parere *se sia legittima l'interpretazione, per la quale una volta determinata l'indennità [di funzione sostitutiva del gettone di presenza] questa debba essere fissa ed immutabile, senza eventuali conguagli, a prescindere dal numero di sedute svolte da ciascun consigliere e soggetta a riduzione solo per le assenze ingiustificate. Il tutto vincolato al non superamento del costo storico preso in considerazione in un tempo determinato (ad esempio l'anno o il triennio precedente) sulla base di un assestato delle spese sostenute dall'ente da mantenersi fisso negli anni (costo storico fisso), oppure monitorato nel tempo a cadenze periodiche per es. annuale o triennale (costo storico dinamico).*

3. Il fatto.

Con deliberazione n. 70 del 7 novembre 2005 il Consiglio provinciale di Cagliari ha provveduto a modificare il proprio regolamento di funzionamento.

L'articolo 8 del regolamento consiliare è stato modificato nel senso che *ciascun consigliere può richiedere in qualsiasi momento la trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione.*

Il consigliere che ha optato per l'indennità di funzione dovrà partecipare a tutte le sedute mensili formalmente convocate del Consiglio provinciale e/o delle Commissioni consiliari di cui è componente effettivo. Qualora il consigliere non partecipi ad una delle sedute di cui al

precedente punto, si applica, per ciascuna assenza ingiustificata, una detrazione dell'indennità di importo corrispondente al gettone di presenza.

Secondo l'Amministrazione richiedente, sarebbero possibili due interpretazioni.

La prima di esse ritiene che si debba applicare un conguaglio, da effettuarsi a fine anno, sulla base delle sedute svolte da ogni singolo consigliere. Con l'applicazione del regime delle indennità non ci dovrebbe essere una spesa maggiore di quella che si avrebbe con l'applicazione del regime del gettone di presenza. Tale interpretazione sarebbe fondata sulle circolari del Ministero dell'Interno, n 5/2000 e n. 8/2001.

Un'altra interpretazione ritiene che l'indennità di funzione debba essere determinata in misura fissa, indipendentemente dal numero di riunioni alle quali il consigliere è chiamato a partecipare, salva la riduzione per le assenze ingiustificate.

Questa seconda interpretazione avrebbe una *ratio* fondata sull'esigenza di un giusto indennizzo per il consigliere per l'esercizio di un ufficio pubblico. Il gettone di presenza *non è il corrispettivo per lo svolgimento di una funzione, ma è il ristoro per lo svolgimento di una attività pubblica* ed esso è *strettamente correlato al disagio derivante dalla presenza necessaria ad assicurare lo svolgimento del mandato...*

Nel corso degli anni è mutata la funzione ed il ruolo del consigliere ed è in questa ottica che il comma 4 dell'art. 82 del TUEL esprime la volontà di assegnare al consigliere un ruolo più ampio nella vita dell'ente... L'indennità remunera tale funzione più complessa senza più riconnetterla alla partecipazione ad un numero predefinito di sedute, ma legando il compenso al ruolo ed alla funzione svolta dal consigliere.

Nella richiesta si da comunque atto che il regime dell'indennità sostitutiva del gettone debba rispettare tre vincoli: divieto di superamento del terzo dell'indennità spettante al Presidente della Provincia; deduzione per le assenze non giustificate dalle riunioni; oneri complessivi inferiori a quelli che sarebbero scaturiti dal precedente regime.

4. Le norme.

L'articolo 82, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (in seguito TUEL) dispone intorno all'erogazione di **una indennità di funzione**, ... *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. Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa.*

Il comma 2, per i consiglieri – comunali, provinciali, circoscrizionali (dei soli comuni capoluogo di provincia) e delle comunità montane – prevede **il diritto** a percepire un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. La norma fissa, peraltro, un limite massimo: i compensi di cui si tratta **in nessun caso** possono superare *l'importo pari ad un terzo dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente...*

Il comma 4 prevede che gli statuti e i regolamenti degli enti possono prevedere, **a richiesta**, *la trasformazione del gettone di presenza in una indennità di funzione, sempre che tale regime comporti per l'ente pari o minori oneri finanziari.* La stessa norma, nel periodo finale, prevede la decurtazione dell'indennità per assenze ingiustificate dalle sedute degli organi collegiali.

Il comma 5 prevede la non cumulabilità delle indennità di funzione, salva la possibilità per l'interessato di optare per il pagamento del cinquanta per cento di ciascuna indennità.

Le stesse indennità, ai sensi del comma 6, sono invece cumulabili per cariche che il soggetto rivesta presso enti diversi (per esempio, comune e comunità montana; comune e provincia),

mentre l'articolo 83 dispone che i parlamentari – nazionali o europei – ed i consiglieri regionali possano percepire solamente gettoni di presenza.

Secondo il comma 7, gli amministratori nell'ambito dell'ente possono percepire solo l'indennità per la funzione svolta, esclusa la corresponsione di gettoni di presenza per la partecipazione *a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, ... di commissioni che di quell'organo costituiscano articolazioni interne ed esterne.*

Ai sensi del comma 8 dell'articolo 82 TUEL, lo Stato si riserva, sentita la conferenza Stato – città ed autonomie locali, la determinazione, senza oneri per lo Stato, delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza. La determinazione è effettuata con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro (oggi dell'Economia e delle finanze), sulla scorta di parametri che la stessa norma indica.

Alla revisione del decreto (e, quindi, degli importi delle indennità e gettoni) il Ministro provvede su richiesta della Conferenza Stato – città ed autonomie locali (co. 9).

Ogni tre anni il decreto è rinnovato *ai fini dell'adeguamento della misura delle indennità e dei gettoni di presenza* all'andamento degli indici ISTAT del costo della vita (co. 10).

Infine, il comma 11 statuisce la possibilità che con delibera di giunta o di consiglio, per i rispettivi componenti le indennità possano essere aumentate o diminuite. Nel caso di aumento, la misura massima dell'aumento è determinata dal decreto di cui al comma 8, ma *la spesa complessiva risultante non deve superare una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata in rapporto alla dimensione demografica degli enti. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizione di dissesto finanziario.*

Deve essere richiamato anche l'articolo 1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, legge finanziaria per il 2006 che, nell'ottica della generale riduzione di tutti i compensi erogati agli amministratori pubblici prevista dalla legge, stabilisce 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: ... b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane...

Ai fini che ne occupano, converrà ricordare il decreto del Ministero dell'Interno 4 aprile 2000, n. 119 (in G.U. n. 110 del 13 maggio 2000): *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.*

Al riguardo si ricorda che detta norma è poi confluita nell'articolo 82 del TUEL.

Si richiamano, infine, le circolari ministeriali 5 giugno 2000, n. 5/2000 e 5 novembre 2001, n. 89/2001 – URAEL.

Con riferimento al comma 54 dell'art. 1 della L. 266/2005, si richiama la circolare del Ministero dell'Interno n. 5/2006 del 28 giugno 2006.

5. Questioni di ammissibilità e ricevibilità.

La Sezione premette che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* e che essa è pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Il Consiglio ha preliminarmente valutato l'ammissibilità del quesito.

La Sezione non è vincolata dalla valutazione espressa dal Consiglio ma, certamente, la richiesta è ammissibile sotto il profilo della qualificazione del soggetto richiedente.

Anche sotto il profilo oggettivo il parere richiesto può farsi rientrare nelle materie di contabilità pubblica; si può osservare che la determinazione dei compensi di cui si tratta trova un espresso limite in una percentuale predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti e la legge finanziaria per l'anno 2006 si è preoccupata di stabilirne la riduzione,

proprio con riferimento alle **esigenze di coordinamento della finanza pubblica** (art. 1, co. 54 L. 266/2005 – L. fin. 2006, citata).

Pertanto si può ammettere che il quesito posto attiene alla materia della contabilità pubblica.

6. Il merito.

Il quesito posto **non** può essere risolto nel senso che *una volta determinata l'indennità* [di funzione sostitutiva del gettone di presenza] *questa debba essere fissa ed immutabile, senza eventuali conguagli, a prescindere dal numero di sedute svolte da ciascun consigliere e soggetta a riduzione solo per le assenze ingiustificate.*

Intanto l'articolo 82, comma 4, inequivocabilmente, stabilisce che la trasformazione del gettone di presenza in indennità deve comportare per l'ente **pari o minori oneri finanziari**.

Il legislatore, pur nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, rimettendo agli enti la determinazione delle indennità che, in un mondo dell'amministrazione pubblica vieppiù complesso, debbono ristorare chi esercita un *munus* pubblico, ha, nel contempo, per evitare possibili abusi dell'autonomia e sperequazioni, posto dei limiti alla remunerazione del personale politico degli enti locali.

In tempi neppure tanto lontani, tali incarichi erano gratuiti, ma la gratuità poteva produrre un *vulnus* alla possibilità di tutti di partecipare alla vita democratica del Paese, nel quale tanta importanza hanno, appunto, le autonomie locali. In una fase in cui, come rilevato, è notevole la complessità dei compiti attribuiti agli enti locali, la remunerazione del tempo dedicato agli affari pubblici dovrebbe consentire la partecipazione non solo e non tanto dei meno abbienti, quanto piuttosto dei migliori, i quali possono essere indotti a dedicarsi alla cura degli affari pubblici senza eccessivo sacrificio personale.

Ma le mutate condizioni della vita e dell'organizzazione del Paese sembrano rendere ineludibile anche il problema della riduzione dei costi che si suole chiamare "della politica", attraverso un

nuovo disegno delle autonomie locali, in cui sembra sempre più pressante anche l'ulteriore fine, e di non minore importanza, di non gravare i cittadini di costi "politici" eccessivi.

In questa situazione, di cui è traccia nella circolare del Ministero dell'Interno n. 5/2000 secondo cui *il regolamento* [il regolamento n. 119/2000, indicato tra le fonti] *recepisce la tendenza legislativa secondo la quale l'importo delle indennità va adeguato all'importanza ed al concreto rilievo locale delle funzioni svolte, nonché all'impegno istituzionale che ne discende, con sensibili aumenti rispetto al passato...*, importanza notevole deve essere attribuita ai limiti posti alla determinazione delle indennità di cui si tratta: 1) nel complesso indennità o gettoni non possono superare un terzo dell'indennità prevista per il sindaco o il presidente mese per mese: *in nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare...*[co. 2, art. 82 TUEL, secondo periodo]; 2) è possibile la trasformazione del gettone in indennità a condizione che *tale regime di indennità comporti per l'ente pari o minori oneri finanziari*,[co 4, art. 82, TUEL]; 3) nel caso in cui gli organi dell'ente decidano di modificare – incrementandoli (ma è prevista anche la possibilità della riduzione) – gli emolumenti di cui si tratta, la spesa complessiva non può superare, come già visto sopra, una certa percentuale delle spese correnti.

Con il sistema della retribuzione a gettone, fermo restando il limite del non superamento, mensile, del terzo dell'indennità del sindaco o del presidente, la "retribuzione" di ogni consigliere può variare in funzione del numero delle sedute e della effettiva partecipazione del consigliere ad esse. Il riferimento normativo *all'ammontare percepito nell'ambito di un mese*, non consente che il compenso per le sedute per cui non può essere corrisposto il gettone, possa essere recuperato nei mesi in cui il numero delle sedute non consente di arrivare al tetto fissato.

Con l'opzione per la trasformazione in indennità, il ristoro del consigliere deve essere pari o inferiore a quello che avrebbe percepito con il sistema a gettone. Il vantaggio esiste comunque

perché, mentre, come detto, il gettone può essere corrisposto solo in caso di effettiva presenza alla seduta, nel caso dell'indennità la decurtazione di questa per assenze può farsi solo se queste sono non giustificate.

Un altro vantaggio dell'indennità è quello di assicurare al consigliere un ristoro che, salvo il problema dell'eventuale conguaglio, è fisso mese per mese e viene corrisposto anche nei periodi in cui il consiglio e gli altri organismi cui il consigliere partecipa non tengono sedute (si pensi alla sospensione dei lavori nel periodo estivo).

Ora, poiché il numero delle sedute degli organi cui partecipa il consigliere (consiglio, commissioni) può variare di anno in anno, l'ammontare dell'indennità, come ritiene anche il Ministero dell'Interno, non può essere fissato in sede statutaria o regolamentare. L'atto che determina l'indennità stabilisce un compenso che può essere soggetto a variazioni o conguagli in meno.

La determinazione dell'indennità potrà avvenire con riferimento al dato della spesa sostenuta nell'anno precedente – eventualmente e prudentemente depurata di situazioni eccezionali – e sarà corrisposta per dodici mensilità.

Per il rispetto dei limiti di cui si è detto potrebbe rendersi necessario un conguaglio che sarà sempre negativo. Si vuol dire che a fine esercizio si dovrà effettuare il calcolo della spesa che si sarebbe sostenuta per retribuire a gettone il consigliere che ha optato per l'indennità; se l'importo corrisposto risulterà inferiore, la questione è chiusa; se, invece, quanto corrisposto a titolo di indennità fosse superiore a quanto si sarebbe corrisposto per gettoni, l'indennità dovrà essere conguagliata, con recupero degli importi eccedenti quello dei gettoni virtuali. Su tale base dovrà poi essere effettuato il recupero per le assenze ingiustificate dalle riunioni.

La soluzione accolta appare in linea con le finalità palesate dal legislatore, nella materia, di contenimento della spesa e degli abusi, come dimostra l'articolo 1, comma 54, della legge finanziaria per il 2005 sopra riportato. **[La sentenza n. 157 del 18 aprile – 16 maggio**

2007, della Corte costituzionale, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 <<Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)>> nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali. La norma conserva quindi la sua piena efficacia con riferimento agli enti locali].

Lo stesso disegno di legge finanziaria, nel testo finora approvato dal Senato e con tutte le riserve del caso, essendo solo allo stato di proposta, prevede l'ulteriore riduzione delle indennità di cui si tratta che vengono parametrize sulla misura di un quarto dell'indennità del sindaco o del presidente (articolo 26 la cui rubrica è *contenimento dei costi per la rappresentanza nei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e degli assessori comunali e provinciali*). La norma prevede, tra l'altro, l'eliminazione del compenso per i consiglieri circoscrizionali, l'abrogazione dei commi 4 e 6 dell'articolo 82 TUEL e, quindi, l'eliminazione della possibilità di convertire il gettone in indennità e la sua cumulabilità con l'indennità di funzione presso altri enti. Certo, occorrerà vedere quale sarà la norma finale, ma, certamente, ne viene confermata la già rilevata tendenza).

Si deve ulteriormente aggiungere che, in mancanza di modifiche al regime stabilito dal comma 54 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2006, tutte le indennità e i gettoni di cui si tratta, devono essere ridotti del 10 per cento della misura deliberata prima del 30 settembre 2005. Anche in questo caso devono essere evitati comportamenti elusivi quale potrebbe essere, per esempio, pretendere di calcolare la riduzione del 10 per cento sull'indennità base, quale prevista dal decreto Min. Interno n. 119/2000 anziché sull'indennità quale deliberata dall'ente, eventualmente in misura superiore, prima del 30 settembre 2005. Ovviamente, importi deliberati successivamente non potranno essere presi in considerazione e la riduzione dovrà effettuarsi sugli importi in vigore alla data del 30 settembre 2005.

In questo senso, peraltro, si era anche già espresso il Ministero dell'Interno con la circolare n. 5/2006 del 28 giugno 2006.

* * * * *

La Sezione,

ai sensi e per gli effetti di cui al disposto dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131,

DELIBERA

il richiesto parere in conformità alle considerazioni esposte.

La Sezione

dispone

che il presente atto sia inviato al Presidente del Consiglio provinciale di Cagliari, al Presidente della Provincia di Cagliari, al Segretario generale, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2007.

Il Magistrato relatore

Nicola Leone

Il Presidente

Prof. avv. Giuseppe Palumbi

Depositata in Segreteria il giorno 14 dicembre 2007.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Anna Maria Ferrero