



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA
composta dai magistrati:

Pres. Silvio AULISI	Presidente
Cons. Gianfranco BUSSETTI	Componente
Cons. Paolo GIUSTI	Componente
Cons. Paolo PELUFFO	Componente
Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
Primo Ref. Carmela MIRABELLA	Componente
Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente

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;

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;

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 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione del 16 giugno 2006 intercorsa tra Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana, Giunta regionale e Consiglio regionale delle autonomie locali;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Referendario Alessandra Sanguigni;

PREMESSO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Toscana, con nota n.60 del 22 luglio 2008, ha formulato a questa Sezione, ai sensi dell'art.7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, una richiesta di parere proposta dal Sindaco del Comune di Arezzo, in ordine all'ammontare delle indennità da corrispondere agli amministratori comunali, alla luce della circolare n.001707 del 7.2.2008 (prot.15900/TU/00/82), rilasciata dalla Direzione centrale per le Autonomie in risposta a specifico quesito, e della successiva deliberazione n. 9P/2008 del 3.4.2008, adottata da questa Sezione, in risposta a precedente analogo quesito, sollevati entrambi dal Comune di Arezzo stesso.

Il Comune, nella nota allegata alla richiesta, esprime dubbi in ordine sia all'ammontare delle indennità da corrispondere agli amministratori comunali, sia alla natura degli atti eventualmente necessari per la loro determinazione, sia infine con riguardo alla decorrenza degli importi delle indennità medesime.

In particolare si chiede di conoscere se la cessazione di efficacia della riduzione del 10%, introdotta dalla L. 266/2005 (L.F. 2006), delle indennità di tutti gli amministratori, in godimento al 30 settembre 2005, decorra automaticamente a far data dall'1.1.2008, in conseguenza della rideterminazione del sistema delle indennità effettuato dalla L. 244/2007 (LF 2008), ovvero sia necessaria una espressione di volontà degli organi locali a ciò deputati e come sia conciliabile l'adozione di tale atto da parte del Consiglio comunale con la disposizione novellata del comma 11 dell'art.82 TUEL, che preclude allo stesso la facoltà di incrementare l'indennità di presenza, vigente alla data della richiesta di parere -22 luglio 2007-.

Infine si chiede se gli incrementi delle indennità (di funzione e di presenza) rispetto ai livelli minimi stabiliti dal DM 119/2000, già deliberati in vigenza delle precedenti disposizioni normative (prima della L.266/2005 e dopo il 1.1.2007), sono fatti salvi, o riacquistano automaticamente efficacia, ovvero sia necessario un atto deliberativo di rideterminazione: in tale ultimo caso si porrebbe il medesimo problema su esposto.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti 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 formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo, anche in base ai parametri definiti nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 17 febbraio 2006 n. 5/AUT/2006. Nella valutazione dei requisiti

di ammissibilità, tuttavia, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare con le autonomie locali ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Consiglio delle autonomie. È altresì ammissibile in termini oggettivi, atteso che la funzione consultiva può svolgersi solo in ordine a questioni che abbiano carattere generale, cioè non può investire la scelta operata o da operarsi dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività gestionale, specialmente quando la scelta comporti l'esercizio di poteri discrezionali.

Orbene, la richiesta, peraltro non del tutto chiara in ordine agli elementi del quesito stesso, ha per oggetto l'interpretazione di norme della legge finanziaria per il 2008, che hanno come scopo il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, al fine di conseguire il contenimento della spesa, anche qualora riguardino specifici settori d'intervento. Le regole sulle indennità in questione sono state dettate da disposizioni di legge statale (art. 1, comma 54, L. 266 del 2005; art 2, comma 25 L.244 del 2007), nel presupposto di affermare con esse principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, circostanza quest'ultima che attrae la fattispecie in un ambito ampliato di contabilità pubblica.

Inoltre, a seguito della Convenzione citata nelle premesse, e nell'ambito delle ulteriori forme di collaborazione previste dalla legge, questa Sezione ritiene di poter esprimere pareri su ogni aspetto suscettibile di valutazione in sede di controllo (con l'ovvia cautela di non snaturare le funzioni istituzionali della Corte e non inserirsi in oggetti di contenzioso).

RITENUTO

Si ritiene opportuno, ai fini dell'esame nel merito della richiesta, premettere una breve analisi del panorama normativo, di recente oggetto di ulteriore intervento normativo, che disciplina la materia "de qua".

1. La legge finanziaria 2008 (L.244/2007), all'art. 2, comma 25,¹ ha disegnato un nuovo quadro giuridico della materia, peraltro inciso da ulteriori recentissime correzioni, delle

¹Art.2, comma 25. All'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. I consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali, limitatamente ai comuni capoluogo di provincia, e delle comunità montane hanno diritto a percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8. Nessuna indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali.»;

b) i commi 4 e 6 sono abrogati;

c) al comma 8, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

«c) articolazione dell'indennità di funzione dei presidenti dei consigli, dei vice sindaci e dei vice presidenti delle province, degli assessori, in rapporto alla misura della stessa stabilita per il sindaco e per il presidente della provincia. Al presidente e agli assessori delle unioni di comuni, dei consorzi fra enti locali e delle comunità montane sono

quali si specificherà oltre, introducendo modifiche all'art 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000 -TUEL, incidendo profondamente sulla preesistente normativa, dettando quindi una disciplina sostanzialmente diversa in ordine alla corresponsione delle indennità e dei gettoni di presenza.

Come noto, in base all'art. 82 del TUEL n. 267 del 2000, comma 1², 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 locali³, nel rispetto dei criteri specifici, viene determinata una indennità di funzione, per sette categorie di amministratori locali in particolare 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.

Successivamente, era intervenuta la limitazione del 10%, apportata dall'art. 1, comma 54, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, L.F. 2006⁴, alle indennità di funzione ed ai gettoni di presenza ed alle utilità comunque denominate, degli amministratori locali, con indicazione del parametro di riferimento negli importi in godimento al 30 settembre 2005.

Infine, come premesso, l'art 2, comma 25 L.F.2008 citato, nel apportare modifiche all'art.82 del TUEL, aveva previsto, al comma 11, che le indennità di funzione dei sindaci, presidenti di provincia ed assessori comunali e provinciali, determinate ai sensi del comma 8, dell'art.82 medesimo, potessero essere incrementate con delibera di giunta, e le indennità di

attribuite le indennità di funzione nella misura massima del 50 per cento dell'indennità prevista per un comune avente popolazione pari alla popolazione dell'unione di comuni, del consorzio fra enti locali o alla popolazione montana della comunità montana»;

d) al comma 11, il primo periodo è sostituito dai seguenti: «Le indennità di funzione, determinate ai sensi del comma 8, possono essere incrementate con delibera di giunta, relativamente ai sindaci, ai presidenti di provincia e agli assessori comunali e provinciali, e con delibera di consiglio per i presidenti delle assemblee. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario fino alla conclusione dello stesso, nonché gli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno fino all'accertamento del rientro dei parametri. Le delibere adottate in violazione del precedente periodo sono nulle di diritto. La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità» e il terzo periodo è soppresso.

2 Modificato dall'art. 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 731, lett. a), L. 27 dicembre 2006, n. 296, a decorrere dal 1° gennaio 2007

3 Decreto 4 aprile 2000, n. 119, avente ad oggetto " Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell'art. 23 della legge 3/8/1999, n. 265".

4 Legge 23 dicembre 2005, n. 266 Art.1, comma 54. 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;
- b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane;
- c) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita.

funzione dei presidenti delle assemblee con delibera di consiglio. Tale disposizione, inequivocabilmente, delimitava l'ambito applicativo della facoltà di incremento, riferendosi solo alle indennità di funzione ed a specifici soggetti, quali i sindaci, i presidenti di provincia, gli assessori comunali e provinciali ed i presidenti delle assemblee.

4. Il legislatore nel responsabilizzare gli enti locali nelle scelte gestionali aveva nondimeno escluso dalla possibilità di detto incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario fino alla conclusione dello stesso, nonché gli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno fino all'accertamento del rientro dei parametri, statuendo la nullità delle citate delibere di incremento ove le stesse fossero adottate in violazione delle specifiche previste esclusioni.⁵

5. Perciò, in base al combinato disposto del novellato comma 8 lettera c) e del comma 11, non sussiste più, a decorrere dal 1.1.2008, la possibilità di incremento dei gettoni di presenza, e per i consiglieri la facoltà di optare per l'indennità di funzione, al posto del gettone di presenza e quindi di percepire tale l'indennità.

Inoltre, non è più prevista la possibilità che possano essere incrementate le misure fissate ai sensi del decreto ministeriale per le indennità degli amministratori delle unioni o consorzi tra enti. Assume rilevanza prevalente, difatti, la considerazione che il nuovo criterio di commisurazione, quale limite massimo (indennità di funzione nella misura massima del 50 per cento dell'indennità prevista per un comune avente popolazione pari alla popolazione dell'unione di comuni, del consorzio fra enti locali o alla popolazione montana della comunità montana) è tale da non lasciare spazi di discrezionalità applicativa, considerato l'intento perseguito dal legislatore, che è palesemente ravvisabile nella riduzione dei costi della politica.

6. In ordine all'efficacia temporale della possibilità di adottare delibere che incrementino le indennità di funzione, possibilità venuta meno come si specificherà di seguito, questa Sezione non può che ribadire l'interpretazione fornita in precedenti pareri (cfr., anche, deliberazione n. 9/2008 e Del. n. 19P/2008) nei quali si è più volte espressa, affermando che dal 1° gennaio 2007 si era reso possibile, con le ovvie cautele che la sana gestione finanziaria esige per ogni decisione comportante aumento della spesa, rideterminare le indennità in argomento con apposita deliberazione adottata ai sensi dell'art. 82, comma 11, così come modificato dalla L.F. 2008, del TUEL. I motivi per i quali l'efficacia della disposizione riduttiva deve ritenersi limitata al 2006 sono qui succintamente ribaditi, e sono riferibili alla dichiarazione di incostituzionalità di una norma corrispondente dettata per gli amministratori delle regioni, allo stralcio di norma identica dal testo definitivo della finanziaria per il 2007, alla mancata specificazione, a differenza che in altri casi, di durata pluriennale, ed alla presumibile volontà del legislatore di non intaccare il meccanismo, garantistico, disciplinato dal Testo unico, avvalorata dal riferimento alle misure delle indennità fissate al mese di settembre 2005.

⁵ TUEL art.82,Comma 11 modificato dall'art. 2, comma 25, lett. d), L. 24 dicembre 2007, n. 244, a decorrere dal 1° gennaio 2008

7. La Sezione ribadisce inoltre, che l'importo delle indennità in argomento, determinato ai sensi del decreto previsto dai commi 1 e 8 dell'art.82 TUEL, e ridotto del 10% rispetto all'importo del settembre 2005, non si era automaticamente reintegrato nella misura antecedente, ma il susseguirsi delle norme come sopra rappresentato, aveva reso di nuovo possibile, sin dal 1.1.2007, variarne l'ammontare con atto dell'organo competente, e cioè con delibera di giunta, relativamente ai sindaci, ai presidenti di provincia e agli assessori comunali e provinciali, con delibera di consiglio per i presidenti delle assemblee .

Solamente una espressa dichiarazione dell'organo a ciò deputato, quale necessaria e responsabile manifestazione di volontà, può stabilire l'indennità in concreto, tenuto anche conto che il decreto di cui all'art.82 , commi 1 e 8 TUEL fissa la parametrizzazione di base, con riferimento a fasce demografiche , ma gli importi possono essere maggiorati di particolari percentuali, ivi pure definite, correlate a parametri di popolazione ed indicatori finanziari, i quali debbono essere all'uopo attestate dall'ente medesimo.

8. Da ultimo tuttavia, come premesso, è intervenuta una ulteriore modifica normativa ad opera del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge di conversione 6 agosto 2008,n. 133 (pubblicata in GU n. 195 del 21-8-2008 - Suppl. Ordinario n. 196), in particolare per effetto degli articoli 61, comma 10 e 76, comma 3. ⁶

La versione da ultimo novellata del comma 11 in argomento, introdotta dall'art.76, comma 3, infatti, nulla più prevede in ordine alla facoltà di incremento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, ma si limita a stabilire solo in ordine alla corresponsione dei gettoni di presenza ai consiglieri, con la subordinazione della stessa all'effettiva partecipazione degli stessi a consigli e commissioni, e demandando la fissazione dei relativi termini e modalità al regolamento.

Perciò, il legislatore ha eliminato in via generale ogni possibilità di incremento delle indennità di funzione, nonché dei gettoni di presenza, rispetto alle misure determinate ai sensi del comma 8 del medesimo art.82 TUEL ; la misura edittale così determinata diventa parametro e limite ineludibile, senza nessun margine di discrezionalità nell'incrementare gli importi da parte dei competenti organi.

Inoltre, è stabilito, per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità, che le indennità di funzione ed i gettoni di presenza, a decorrere dal 1° gennaio 2009, sono rideterminati con una riduzione del 30% rispetto all'ammontare, risultante alla data del 30 giugno 2008.

⁶ Art. 61, comma 10. A decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità. Sino al 2011 e' sospesa la possibilità di incremento prevista nel comma 10 dell'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Art. 76, comma 3. L'articolo 82, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, e' sostituito dal seguente: «La corresponsione dei gettoni di presenza e' comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità».

A parere di questa Sezione, in tale fattispecie, al fine di stabilire la quantificazione, occorre una delibera dell'organo competente giunta o consiglio per i rispettivi componenti, vincolata nella percentuale di riduzione(30%) e nel parametro di riferimento (ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008), che disponga obbligatoriamente la riduzione.

Anche in tutti gli altri casi, occorre comunque la delibera dell'organo competente , la quale non potrà che ricondurre le indennità al parametro normativo, a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova disposizione legislativa - 25 giugno 2008⁷ -, poiché non sussiste più la facoltà di incrementare le indennità, come aveva anche previsto l'art.25 L.F. 2008, ma la misura delle stesse è determinata nel quantum non dal singolo ente locale, ma aliunde, con le modalità di cui all'art.82, commi 1 e 8.

Non può ritenersi infatti che possano permanere le maggiorazioni definite in precedenza: se il principio tempus regit actum permette di considerare ancora legittimi ed operanti gli incrementi facoltativi decisi dall'ente locale, in vigore della precedente normativa, tuttavia si ritiene che sia doveroso, per l'ente locale, e conforme alla nuova disciplina di settore, rivedere dalla data di entrata in vigore del decreto legge l'ammontare delle indennità, riconducendolo ai valori edittali previsti dal DM 119/2000 quale limite massimo. Difatti non sussiste più coerenza tra una disciplina legislativa che non consente più l'incremento facoltativo da parte dell'ente locale ed il perdurare degli effetti di deliberazioni che avevano previsto un incremento, in base ad una norma ormai abrogata.

Solo con una deliberazione ad hoc vi è l'espressa manifestazione di volontà degli organi locali competenti e la connessa assunzione di responsabilità, e la ratio legis di riduzione dei costi della politica potrà conseguire una qualche effettività.

Infine, quale norma di chiusura, per tutti gli enti virtuosi e non, attesa la triennialità della disposizione stessa, è disposta anche la sospensione fino al 2011 dell' incremento dei valori edittali prevista nel comma 10 dell'articolo 82 TUEL, cioè l'adeguamento triennale sulla base della media degli indici annuali ISTAT di variazione del costo della vita.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota n.60 del 22 luglio 2008.

⁷ La legge di conversione non ha apportato modifiche all'articolo 76, comma 3.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia dalla Segreteria trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, al Sindaco del Comune di Arezzo ed al Presidente del relativo Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 25 settembre 2008.

Il Presidente
f.to Silvio AULISI

Il Relatore
f.to Alessandra Sanguigni

Depositata in Segreteria il 25 settembre 2008.

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO