



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 16 marzo 2010

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

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 001216 del 5 febbraio 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Cilavegna (PV) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Cilavegna (PV);

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

PREMESSO IN FATTO

Con nota n. 001216 del 5 febbraio 2010 il Sindaco del Comune di Cilavegna (PV):

- rappresenta che gli amministratori del predetto ente si sono ridotti le indennità di funzione in misura del 25 per cento a valere dall'anno 2004 e che, con l'entrata in vigore dell'art. 1 comma 54 della Legge 266/2005, le predette indennità sono state ridotte di un ulteriore dieci per cento; precisa, altresì, che a seguito delle elezioni amministrative dell'otto giugno 2009 è subentrata un'altra Amministrazione;
- poiché per l'anno 2009 non risulta essere rispettato il patto di stabilità, chiede se la riduzione del 30 per cento delle indennità in discorso *ex art.* 61 comma 10 D.L. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008 debba operarsi sull'importo dell'indennità spettante di diritto, ovvero su quella effettivamente risultante alla data del 30 giugno 2008 (che sconta parziali rinunce al trattamento da parte dei precedenti Amministratori), anche alla luce della deliberazione n. 6 del 21.12.2009 della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie;
- segnala, infine, che l'ulteriore riduzione di legge penalizzerebbe il comportamento virtuoso degli Amministratori che, al fine del contenimento della spesa pubblica, hanno per più anni già rinunciato alle prime indennità previste, giungendo nel caso contrario alla ingiusta situazione di premiare Amministratori che, avendo conseguito risultati amministrativi equivalenti a quelli di coloro che hanno già ridotto volontariamente le proprie indennità, percepiscono indennità maggiori a parità di condizioni.

Condizioni di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare concerne l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale

Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno, invece, stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono

a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Nella elaborazione interpretativa delle sezioni di controllo risulta evidenziato anche il requisito della rilevanza generale della questione sollevata, nel senso che possono rientrare nella funzione consultiva della Corte le uniche richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Sotto questo profilo ed escludendosi qualsiasi interferenza con scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi di amministrazione dell'Ente locale, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cilavegna (PV) può essere ritenuta ammissibile; infatti, la fattispecie sottoposta all'esame concerne una questione giuridica di carattere generale - afferente le sanzioni per la violazione del "patto di stabilità interno" - in relazione alla quale si chiedono chiarimenti interpretativi.

MERITO

Il tema della determinazione dell'indennità di funzione spettante agli amministratori locali è stato oggetto di un'articolata evoluzione normativa, non sempre organica e coordinata, finalizzata alla riduzione dei c.d. "costi della politica", che può essere utile succintamente richiamare sulla scorta delle considerazioni più volte sviluppate dalla Sezione (cfr. delibere nn. 12/2008, 25/2008 e 51/2008).

La condizione di amministratore locale comporta l'acquisizione di alcuni diritti di carattere economico differenziati in relazione alla carica ricoperta.

In particolare 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) riconosce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Sindaco metropolitano, al Presidente della Comunità montana, ai Presidenti dei consigli circoscrizionali dei capoluoghi di Provincia, ai Presidenti dei Consigli comunali e provinciali, nonché ai componenti degli organi esecutivi dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Comunità montane, delle Unioni di Comuni e dei Consorzi tra enti locali il diritto a percepire un'indennità di funzione. Ai sensi del comma 8 la relativa misura viene determinata con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'art. 17 comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali, nel rispetto di criteri specifici. La previsione contenuta nel TUEL ha recepito la disposizione contenuta nell'articolo 23 della legge 3 agosto 1999 n. 265 che, a sua volta, aveva innovato la precedente disciplina.

I criteri di determinazione dell'indennità sono stati fissati nel Decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000 n. 119 (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), emanato in applicazione della disciplina prevista dall'articolo 23 della legge n. 265 del 1999, come si è detto integralmente riprodotta nell'articolo 82 del TUEL. La misura base dell'indennità varia a seconda della fascia di densità demografica dei Comuni e delle Province e può essere aumentata ove ricorrano alcune condizioni analiticamente previste dal regolamento sopraindicato.

Ai componenti degli organi elettivi spetta, invece, un gettone di presenza per la partecipazione alle sedute degli organi di appartenenza (Consiglio e Commissioni).

Il diritto di percepire il gettone è circoscritto dallo stesso articolo 82 del TUEL che disciplina le caratteristiche e stabilisce, sia pure *per relationem*, l'entità massima degli importi che ciascun consigliere può percepire, rinviando al già citato decreto del Ministro dell'Interno la quantificazione della misura base.

Ai sensi del comma 10 il decreto ministeriale è rinnovato ogni tre anni ai fini dell'adeguamento della misura delle indennità e dei gettoni di presenza sulla base della media degli indici annuali ISTAT di variazione del costo della vita.

L'originario tenore del comma 11 del medesimo articolo prevedeva che le indennità di funzione e i gettoni di presenza potessero essere aumentati o diminuiti, per i rispettivi componenti, con delibera di giunta o di consiglio, purché ricorressero le condizioni indicate nello stesso comma e, comunque, all'interno dei parametri indicati nel decreto ministeriale, in ossequio al principio di autonomia dell'ente locale.

Al fine di contenere le spese gravanti sulla collettività, le norme di cui al citato articolo 82 sono state più volte modificate, in particolare con la Legge Finanziaria del 2006, con la Legge Finanziaria del 2008 ed infine con la manovra estiva triennale del 2008.

L'art. 1 comma 54 della L. 266/2005 (Legge Finanziaria del 2006) ha statuito che *"per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del dieci 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 e delle comunità montane, 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"*.

Si introduceva, dunque, una decurtazione del 10 per cento delle indennità di funzione, dei gettoni di presenza e delle utilità comunque denominate, rispetto agli importi in essere al 30 settembre 2005.

In relazione all'interpretazione ed applicazione di questa norma, la Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti ha precisato che la riduzione del 10% delle

indennità e gettoni di presenza degli amministratori locali era da ritenere limitata al solo anno 2006, anche in relazione all'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità di una norma analoga relativa agli amministratori regionali, allo stralcio di una disposizione dello stesso tenore contenuta nel disegno di legge relativo alla Finanziaria per il 2007 e, infine, alla mancata specificazione della durata pluriennale dell'intervento. Peraltro, è stato precisato che la formulazione della norma avrebbe comportato la rideterminazione delle indennità e dei gettoni di presenza, in riduzione rispetto a quelle fissate alla data del 30 settembre 2005, con la conseguenza che, a partire dal 1° gennaio 2007, non si sarebbe verificata alcuna reintegrazione automatica delle indennità e gettoni nella misura prevista prima del 30 settembre 2007, ma gli enti avrebbero riacquisito la possibilità di disporre incrementi ai sensi del citato co. 11, dell'art. 82 (Corte conti, sez. Toscana, 26 giugno 2007, n. 11; id, 3 aprile 2008, n. 9). Per l'analisi degli effetti recati dalla legge 23 dicembre 2005 n. 266 si rinvia ai precedenti della Sezione nn. 49, 50 e 51 del 2008.

Successivamente l'art. 2 comma 25 della Legge n. 244/2007 (Legge Finanziaria del 2008) ha modificato l'art. 82 comma 11 del TUEL, eliminando la possibilità di deliberare l'aumento dei gettoni di presenza, circoscrivendo quella di incrementare le indennità di funzione di sindaci, presidenti di provincia, assessori comunali e provinciali e dei presidenti delle assemblee. Anche in relazione all'interpretazione di questa norma è intervenuta la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana ritenendo, con specifico riferimento alla determinazione dell'indennità spettante ai presidenti ed assessori delle unioni o consorzi tra enti locali e delle comunità montane, che, nel silenzio della norma rispetto al testo previgente, fosse possibile procedere all'incremento delle indennità dei soli soggetti specificamente contemplati dalla disposizione e che la nuova disciplina che non prevede la possibilità di disporre incrementi per tutti gli altri soggetti trovasse immediata applicazione "*prevalendo e sostituendosi alle disposizioni regolamentari ed alle deliberazioni amministrative*" (Corte conti, sez. contr. Toscana, 5 maggio, 2008, n. 13).

Inoltre veniva interdetto qualsivoglia aumento in ipotesi di dissesto finanziario fino alla conclusione dello stesso, nonché, nel caso di violazione del patto di stabilità, fino all'accertamento del rientro dei parametri, a pena di nullità delle delibere adottate in violazione di tali previsioni.

Ulteriori modifiche sono state introdotte dal D.L. n. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008.

Con l'articolo 76 comma 3 del predetto D.L. n. 112/2008 è stato nuovamente mutato il comma 11 dell'articolo 82 del TUEL: la versione novellata si limita a stabilire solo in ordine alla corresponsione dei gettoni di presenza ai consiglieri, con la subordinazione della stessa all'effettiva partecipazione a consigli e commissioni demandandone la fissazione dei termini e delle modalità al regolamento.

Inoltre, l'articolo 61 comma 10 del D.L. n. 112/2008 – oggetto del quesito esaminato in questa sede – statuisce quanto segue: "*a decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di*

funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del testo unico 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 è 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".

In tale articolato quadro normativo ed interpretativo si colloca il quesito avanzato dall'organo rappresentativo del Comune di Cilavegna, che si interroga se la predetta riduzione del trenta per cento debba essere operata sull'indennità "spettante di diritto" oppure sulla minore indennità effettivamente percepita dagli amministratori alla data del 30 giugno 2008.

In altri termini potrebbero sorgere alcuni dubbi applicativi in relazione agli emolumenti sui quali operare la detrazione, ovverosia, se trattasi di emolumenti spettanti di diritto in base alla sola disposizione del DM 119/2000 in relazione alla fascia demografica di appartenenza dell'ente locale o se debbano considerarsi quelli effettivamente percepiti alla data del 30 giugno 2008, il cui ammontare poteva essere difforme dalla misura fissata dal DM per effetto delle delibere incrementali o decrementali adottate *medio tempore*.

L'esegesi della disposizione in oggetto muove necessariamente dall'articolo 12 delle disposizioni preliminari del codice civile secondo cui "*nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*".

Orbene, sia l'interpretazione letterale sia l'esegesi teleologica del predetto dato normativo depongono nel senso di ritenere rilevante l'indennità effettivamente erogata dall'ente alla data del 30 giugno 2008 (anche se sconta rinunce parziali al trattamento da parte dei precedenti amministratori) e non quella "spettante di diritto", condividendo la Sezione quanto già affermato da recente giurisprudenza contabile in sede consultiva (Sez. regionale di controllo del Veneto n. 15/2009; Sez. regionale di controllo del Piemonte n. 52/2009).

A rigore, sotto il profilo logico, pare alla Sezione assorbente segnalare che non risulta neppure determinabile *ex se* un diverso concetto di indennità "spettante di diritto" invocato a parametro dall'Amministrazione, in quanto il sistema fisiologicamente prevedeva possibili variazioni. In altri termini, l'unica somma "di diritto dovuta" non può che coincidere con quella concretamente deliberata in esito all'applicazione del complessivo meccanismo legale di determinazione.

Premesso ciò, sulla scorta del canone interpretativo letterale, la norma pare chiara nel riferimento "*all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008*", ancorando la base di computo della riduzione al *quantum* percepito a tale data.

D'altro canto, la *ratio* della disposizione è innanzitutto quella di cristallizzare, con evidenti finalità di controllo e di stabilizzazione della spesa pubblica, un dato livello di spesa, e non certo di avvantaggiare i singoli aventi diritto, come potrebbe avvenire nel caso in cui l'indennità fosse fittiziamente computata in aumento rispetto a quanto effettivamente in essere alla data del 30 giugno 2008, per essere poi decurtata in applicazione della nuova normativa. Particolarmente significativa appare, altresì, l'intrinseca (ed ulteriore) finalità deterrente e sanzionatoria della norma: infatti, la manovra d'estate 2008 ha reintrodotto il "taglio" delle indennità degli amministratori in modo ancor più incisivo rispetto al passato (ad es. rispetto alla Legge Finanziaria 2006), ma ciò non è avvenuto in via generalizzata, bensì come conseguenza della violazione del patto di stabilità.

In altri termini, oltre che contrastare con la generale *intentio legis* di contenimento dei costi della politica, la tesi di computare in aumento l'indennità, valorizzando l'importo spettante di diritto in luogo di quello minore effettivamente percepito, confligge anche con la specificità del presupposto della riduzione ex D.L. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008 (per l'appunto consistente nello "sforamento" del patto). Adottando l'opinione più favorevole per gli amministratori si finirebbe per riconoscere una sorta di "margine di esenzione" in favore di alcuni enti, che avevano già effettuato pregresse riduzioni delle indennità degli amministratori, con un conseguente (aprioristico) affievolimento delle sanzioni poste dal Legislatore per la violazione del patto di stabilità, rendendo meno pregnante – per tali soggetti - la portata precettiva di quest'ultimo (cfr. la precitata Sez. regionale del controllo del Veneto n. 15 del 11 febbraio 2009 che valorizza proprio la *ratio* sanzionatoria della disposizione in oggetto quale argomento per la decurtazione delle somme effettivamente percepite). In sintesi, l'effetto incentivante al rispetto del patto in questi casi sarebbe minore e ciò – in mancanza di espresse previsioni legali – non può collimare con le finalità del Legislatore statale in sede di coordinamento della finanza pubblica.

L'organo rappresentativo del Comune nel quesito ipotizza che l'interpretazione più sfavorevole per gli amministratori penalizzerebbe precedenti comportamenti virtuosi dell'Amministrazione, creando una disparità rispetto ad altri enti che non avevano effettuato pregresse riduzioni: sostanzialmente viene invocato il canone esegetico della ragionevolezza nell'interpretazione quale argomento a favore del computo della maggiore indennità di diritto. Orbene, tale assunto - pur suggestivo - non può essere condiviso dalla Sezione.

Infatti, il parametro di riferimento su cui applicare la riduzione è ragionevolmente omogeneo tra i soggetti pubblici destinatari, essendo pari al *quantum* percepito dagli amministratori in un medesimo momento temporale (30 giugno 2008); anzi - *ut supra* argomentato – sarebbero proprio eventuali aumenti di importo a compensazione di precedenti riduzioni a generare disparità di trattamento, in termini di effettività della

sanzione, rispetto agli altri enti che non avevano operato in tal senso. D'altronde, più in generale, a fronte del chiaro tenore letterale e della *ratio legis*, il semplice fatto che le condotte di alcuni consociati prima dell'entrata in vigore di una norma si siano *ex post* rivelate "penalizzanti", alla luce del predetto *ius superveniens*, non autorizza di per sé l'interprete a tenerne conto per differenziare gli effetti applicativi della disposizione.

Per l'effetto, richiamando anche le suesposte riflessioni sotto il profilo dell'uniformità del presupposto temporale e dei conseguenti effetti sanzionatori, non si riscontra un vizio di ragionevolezza del dato legale tale da suggerire un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata ex art. 3 Cost. in senso favorevole al computo della c.d. "indennità di diritto".

D'altronde, la giurisprudenza contabile aveva già escluso che il venir meno della vigenza dell'art. 1 comma 54 della Legge Finanziaria per il 2006 (contenente, come detto, una decurtazione generale del dieci per cento delle indennità) comportasse l'automatico riespandersi delle indennità sino all'importo precedente alla riduzione: la perdita di efficacia non può comportare che le indennità stesse debbano essere riportate, automaticamente ed indistintamente, al livello che avevano al momento della operata riduzione (cfr. Sez. regionale di controllo del Piemonte n. 52/2009; Sezione regionale di controllo della Basilicata parere n. 79/2008).

In conclusione, la base di computo su cui effettuare la riduzione del 30 per cento ex art. 61 comma 10 D.L. n. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008 è costituita dall'importo delle indennità effettivamente percepite dagli amministratori alla data del 30 giugno 2008.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
18/03/2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)