REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
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 (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 13 aprile 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;

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.18180 del 17 marzo 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Cernusco

Sul Naviglio ha chiesto un parere in materia di applicazione degli artt. 1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005, n.266 e dell'art. 2, lettere b e c, nonché della tabella A del Decreto Ministeriale 4 aprile 2000 n.119, in relazione agli artt. 82 e 156 del T.U.E.L.

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cernusco Sul Naviglio;

Udito il relatore, Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Cernusco Sul Naviglio (MI), con nota n.18180 del 17 marzo 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente l'applicazione della disciplina posta artt. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n.266 e dell'art. 2, lettere b) e c), nonché della tabella A del Decreto Ministeriale 4 aprile 2000 n.119, in relazione agli artt. 82 e 156 del T.U.E.L., avente ad oggetto la determinazione della misura dell'indennità funzionale e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali.

In particolare, l'ente locale ha specificato che le somme attualmente corrisposte dall'amministrazione per indennità di funzione e gettoni di presenza, rispettivamente ad amministratori e consiglieri, sono rimaste invariate dal primo gennaio 2006, data di entrata in vigore dell'art.1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n.266; che le suddette somme sono il risultato della riduzione del 10 per cento ai compensi vigenti alla data del 30 settembre 2005, con riferimento agli importi corrispondenti allo scaglione di popolazione 10.001-30.000 abitanti, indicato nella tabella A del D.M. 4 aprile 2000, n.119 e maggiorati del 3% e del 2% in applicazione dell'art. 2, lettere b) e c) del medesimo decreto.

L'amministrazione osserva che alla data del 31 dicembre 2008, in base alle rilevazioni statistiche anagrafiche ISTAT, la popolazione residente ha superato le 30.000 unità (30.218), determinando il passaggio allo scaglione da 30.001 a 50.000 abitanti di cui alla suddetta tabella A.

Alla luce di quanto evidenziato, il Sindaco chiede se, sussistendo i presupposti per l'allineamento dei compensi in questione al valore edittale stabilito dalla citata tabella A, per i comuni da 30.001 a 50.000 abitanti, possano essere applicate le maggiorazioni previste dall'art.2, lett. b e c, del D.M. 4 aprile 2000 n.119 e se debba essere applicata la riduzione del 10%, prevista dall'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (Finanziaria per il 2006).

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le

Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Cernusco Sul Naviglio, la Sezione evidenzia quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Cernusco Sul Naviglio rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 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 funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte, delibera 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione.

L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di

normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere 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 tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata 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 l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito, atteso che la medesima afferisce all'interpretazione di norme finanziarie direttamente incidenti sui bilanci degli enti pubblici territoriali e sulle modalità di calcolo delle somme da corrispondere a titolo d'indennità di funzione e di gettone di presenza in favore degli amministratori locali.

Merito

Il quesito proposto si articola in tre distinte questioni, di cui è opportuno evidenziare l'ordine logico. Innanzitutto, occorre accertare l'attuale vigenza dell'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n.266 e gli effetti che ne sono derivati dalla sua applicazione sul sistema di calcolo delle indennità funzionali. In secondo luogo, si deve analizzare il meccanismo di passaggio alla classe demografica superiore, al fine di determinare l'operatività dell'art. 156, comma 2, del T.U.E.L. in relazione all'applicazione dello scaglione di riferimento specificato nella tabella A del decreto ministeriale 4 aprile 2000, n.119. Infine, si analizzeranno i presupposti per l'applicazione delle maggiorazioni sugli importi tabellari, previste dall'art. 2, comma 1, lettere b) e c) del citato decreto ministeriale.

Con riferimento alla sorte dell'art.1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005,

n.266, alla luce delle novità normative introdotte dapprima con l'art.2, comma 25, della legge 244/2007, e più recentemente, mediante l'art.76, comma 3, della legge 6 agosto 2008, n.133, che ha sostituito integralmente il comma 11 del citato articolo 82 T.U.E.L., la Sezione ha consolidato il proprio orientamento già reso con tre coeve decisioni (deliberazione n.49/2008; 50/2008 e 51/2008), mediante la stesura del [parere n.373/2010/PAR](#) con cui è stata ribadita la successione normativa in tema di calcolo delle indennità di funzione e gettoni di presenza nelle amministrazioni locali, dando contezza dell'orientamento delle altre Sezioni regionali e della pronunzia della Sezione Autonomie in funzione di coordinamento (Delibera 6/AUT/2010).

Com'è noto la legge determina i criteri per calcolare la misura e la modalità di computo delle indennità e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali, secondo quanto disposto dall'art. 82 del T.U.E.L. Le norme di dettaglio sono demandate ad un regolamento ministeriale da adottare secondo lo schema dell'art. 17 comma 3, della legge n.400/1988.

Le recenti modifiche normative, portate dalla citata legge finanziaria n.133/2008, hanno ancor più irrigidito il meccanismo di calcolo delle predette indennità e dei gettoni di presenza, aderendo al dichiarato intento di contenere i costi dell'azione amministrativa, in vista del coordinamento della finanza pubblica locale.

Col modificato comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L., è stata incisa l'autodeterminazione "indennitaria" dell'ente locale, ovvero la facoltà, prima prevista, di incrementare con delibera di giunta le indennità di funzione per i sindaci, i presidenti di provincia e degli altri enti locali, gli assessori comunali e provinciali, e con delibera di consiglio, le indennità previste in favore dei presidenti delle assemblee.

In sintesi, il citato comma, nella sua attuale formulazione, disciplina l'effetto sanzionatorio per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente, mediante l'obbligatoria riduzione del 30% delle indennità e dei gettoni di presenza rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008. Inoltre, sino al 2011 è sospesa la possibilità di incremento prevista nel comma 10 dell'art. 82 del T.U.E.L. (adeguamento biennale ISTAT).

Infine, stante la perenzione del modello previgente, gli organi elettivi ed esecutivi dell'ente locale non possono più deliberare alcun incremento d'indennità, la cui misura è rigidamente determinata senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto ministeriale 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 (attualmente il D.M. 4 aprile 2000, n.119), sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nel rispetto dei principi normativi indicati nelle lettere da a) ad f) del medesimo articolo.

Nel dettaglio, il citato decreto ministeriale determina i criteri per la fissazione delle indennità e dei gettoni di presenza, in relazione alle categorie di amministratori e alla dimensione demografica dell'ente locale, nelle misure riportate nella tabella A, secondo il

notorio meccanismo degli scaglioni di popolazione.

Ciò posto, si osserva che già talune Sezioni regionali di Controllo si sono espresse in ordine all'individuazione della vigente normativa in materia, ed in particolare sulla sorte dell'art. 1, comma 54, della legge 266/2005.

Nel senso della sua abrogazione per incompatibilità si è espressa la Sezione di Controllo per la Sardegna (parere n.10/2008 del 26 maggio 2008), sostenendo che la citata disposizione riduttiva sia antinomica rispetto al complessivo quadro normativo di riferimento, modificato dapprima dall'art. 2, comma 25, della legge 244/2007, poi con l'art.76, comma 3, della legge 133/2008; nel senso di norma ad efficacia "temporizzata" e ad estensione temporale limitata all'anno 2006 si è determinata la Sezione di Controllo per la Toscana (delibera n.11P/2007 del 26 giugno 2007); nel senso dell'abrogazione per incompatibilità, sia pure senza condividere l'automatica riespansione dell'originaria misura indennitaria priva della decurtazione del 10%, si è pronunciata la Sezione di Controllo per la Basilicata (parere n. 26/2008 del 15 ottobre 2008).

Da ultimo, su richiesta della Sezione di Controllo per L'Emilia Romagna, ravvisando nella problematica in esame una rilevante questione di carattere generale, con riferimento alla corretta determinazione delle indennità per gli amministratori locali, si è pronunciata la Sezione delle Autonomie.

Con la delibera n. 6/SEZAUT/2010 del 21 gennaio 2010, la Sezione Autonomie ha evidenziato che dall'analisi complessiva delle norme succedutesi all'art. 1, comma 54, della legge 266/2005 in materia di indennità per gli amministratori locali, emerge l'evidente intenzione del legislatore di negare ogni ipotesi d'incremento delle indennità di che trattasi rispetto alla misura massima edittale stabilita dal D.M. 4 aprile 2000, n.119 (tabella A) ed ai criteri fissati dal comma 8 dell'art. 82 del T.U.E.L., con la conseguente abrogazione per incompatibilità dell'art.1,comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n.266.

Sul punto è necessario approfondire la motivazione in ordine alla reale portata della disposizione testé indicata e ai riflessi sul meccanismo dell'abrogazione legislativa.

Si evidenzia che la disposizione del comma 54, pone una decurtazione pura e incondizionata delle indennità in vigore in un preciso riferimento temporale (30 settembre 2005), lasciando inalterato il meccanismo della determinazione tabellare per scaglioni di densità demografica. E' dunque una norma ad applicazione istantanea che produce ed esaurisce i suoi effetti nel momento stesso della sua entrata in vigore. Una volta operata la decurtazione del 10% sulle somme erogate al 30 settembre 2005, nessun altro effetto permanente nel tempo discende da tale previsione. Le norme successive che hanno diversamente disciplinato la materia, non hanno inciso su detto effetto, già prodottosi in relazione a rapporti oramai esauriti.

Con tali precisazioni può essere corroborato l'orientamento che postula in via interpretativa l'abrogazione del comma 54, per incompatibilità con le disposizioni di legge

posteriore, le quali hanno soppresso ogni ipotesi di incremento tabellare delle indennità funzionali nell'ottica di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica. Alla luce di tali argomentazioni, ed in virtù delle modifiche normative intervenute, si può con maggior rigore sistematico sostenere che l'esaurirsi degli effetti dell'art.1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n.266 non produce in alcun caso l'incremento automatico delle indennità e dei gettoni di presenza nella misura precedente alla decurtazione del 10%, atteso che la normativa attualmente in vigore pone come parametro esclusivo di calcolo il limite tabellare.

Ne consegue che pur in carenza di espressa previsione legislativa, il regime di decurtazione del 10% ai compensi erogati al 30 settembre 2005 deve ritenersi non più vigente per l'attuale determinazione tabellare delle indennità funzionali.

Sotto altro profilo, il concreto operare della riduzione del 10% con riferimento agli anni precedenti, non può essere retroattivamente recuperata sino alla concorrenza dell'importo tabellare, poiché il venir meno della norma riduttiva, non implica l'automatica espansione delle indennità e dei gettoni di presenza al livello che avevano al momento dell'operata riduzione, stante la nuova regolamentazione della materia perfezionata dal legislatore con la disposizione dell'art. 76, comma 3, della legge 6 agosto 2008, n.133.

Venendo alla seconda questione, si osserva che il più recente accertamento ISTAT certificante la popolazione residente alla data del 31 dicembre 2008, consente, quale effetto automatico della tabella A del D.M. 4 aprile 2000, n.119, ed ai sensi dell'art. 156, comma 2, del T.U.E.L., il passaggio allo scaglione demografico successivo (da 30.001 a 50.000 abitanti), alla stregua del criterio di calcolo della popolazione residente riferito alla fine del penultimo anno precedente.

Le indennità tabellari sono determinate nel loro limite massimo, non più incrementabile se non avuto riguardo al meccanismo stabilito dall'art.2 lettere a), b) c) del citato decreto ministeriale. Trattandosi di parametri non rigidamente determinati, bensì modificabili in ragione della stagionalità demografica (parametro indicato nella lettera a) e della virtuosità risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato dall'ente, con riferimento sia alle entrate proprie rispetto al totale delle entrate (lettera b), sia alla spesa corrente *pro-capite* (lettera c), la verifica della sussistenza delle condizioni di maggiorazione degli importi tabellari deve essere ripetuta ogni anno e certificata in una delibera *ad hoc* a cura dell'ente locale, la quale si limiti anche solo a verificare il mero mantenimento dei parametri di legge.

Sugli importi tabellari corrisposti, eventualmente maggiorati alla stregua di tale meccanismo di legge, non va operata la riduzione del 10% prevista dalla non più operante disposizione dell'art. 1, comma 54 della legge 266/2005, in ragione non tanto del passaggio di classe di classe demografica, quanto piuttosto in virtù della non incisione del meccanismo tabellare, non interessato dall'effetto della decurtazione.

In conclusione, la disposizione dell'art.1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005,

n.266, ha esaurito i suoi effetti e non è più operante per l'attuale disciplina del metodo di calcolo delle indennità funzionali e dei gettoni di presenza. In materia è vigente esclusivamente il sistema tabellare previsto dal decreto ministeriale 4 aprile 2000, n.119, nei cui confronti non è prevista alcuna deroga. Gli incrementi degli importi tabellari sono possibili solo nei casi e modi indicati dal decreto ministeriale ed in presenza dei parametri oggettivi di maggiorazione specificati all'art. 2, lettere a), b) e c), la cui sussistenza deve essere verificata annualmente a cura dell'ente locale che intende avvalersene. Le maggiorazioni sono cumulabili (art.2, comma 2, del decreto ministeriale 4 aprile 2000, n.119).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria

il 14 aprile 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)