



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)

nell' adunanza del 21 settembre 2011 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE.

- vista la lett. prot. n. 70 del 26 luglio 2011, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Savona, ai sensi dell'art. 7⁸ L. 5 giugno 2003, n. 131, in data 19 luglio 2011;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 47/2011, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

FATTO

Con istanza n.223 del 19 luglio 2011, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 70 del 26 luglio 2011 ed assunta al

protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 27 luglio 2011 con il n. 002734 –.27.07.2011 – SC _ LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Savona chiede alla Sezione di controllo un parere relativamente alla determinazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori locali in considerazione del susseguirsi in tale materia di diverse disposizioni legislative tra cui l'art.1, comma 54 della legge n.266/2005 (legge finanziaria per l'anno 2006), l'art.2, comma 25 della legge 244/2007 (legge finanziaria per l'anno 2008), l'art.76, comma 3, della legge n.133/2008.

In particolare il Sindaco del comune di Savona, in occasione del nuovo mandato politico, chiede di sapere, ai fini della quantificazione dell'importo dell'indennità di funzione degli amministratori locali e del gettone di presenza dei consiglieri comunali, se in materia sia vigente esclusivamente il sistema tabellare previsto dal decreto Ministeriale 4 aprile 2000, n.119 - con le maggiorazioni degli importi tabellari in presenza dei parametri oggettivi di cui all'art.2, lett.a), b) e c) - e se, conseguentemente, l'Ente possa tornare ad applicare gli importi vigenti prima della legge finanziaria 2006.

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 78 L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa anche con riguardo al profilo oggettivo. Il quesito posto dal Sindaco del comune di Savona attiene ad una tematica di carattere generale concernente l'esatta individuazione e

interpretazione di norme aventi riflessi di natura finanziaria e, pertanto, incidenti sul bilancio dell'ente locale, sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio, anche se la richiesta è motivata da esigenze concernenti la necessità di assumere specifiche decisioni o risolvere problematiche concrete. Resta fermo il potere discrezionale in capo all'amministrazione locale su come tradurre il parere rilasciato dalla Sezione di controllo in decisioni e provvedimenti concreti.

2. La questione di merito e l'interpretazione del Collegio.

La questione posta dal Sindaco del comune di Savona concerne la corretta determinazione delle indennità di funzione degli amministratori locali e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali in presenza di un quadro normativo caratterizzato dalle varie disposizioni che hanno regolamentato nel corso degli ultimi anni la materia in esame.

Il dato di partenza è rappresentato dall'art.82, comma 8 del D.Lgs. 267/00 (TUEL) che individua i criteri per calcolare la misura e la modalità di computo delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori locali rinviando ad un decreto ministeriale la determinazione concreta dei compensi così individuati (*"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 nel rispetto dei seguenti criteri....."*). Decreto ministeriale in realtà già vigente in quanto emanato (in attuazione dell'articolo 23, comma 9, della legge 3 agosto 1999, n. 265) in data 4 aprile 2000 (D.M. n.119), e con cui si è predisposto il sistema tabellare di calcolo dei compensi spettanti agli amministratori locali, in base alla tipologia dell'ente di appartenenza.

Lo stesso art.82, nella sua versione originaria, al Comma 11 già prevedeva la possibilità, tra l'altro, di aumentare le indennità di funzione calcolate sulla base del sistema tabellare di cui al D.M. 119/2000. Difatti la norma disponeva che *"le indennità di funzione e i gettoni di presenza, determinati ai sensi del comma 8, possono essere **incrementati** o diminuiti con delibera di giunta e di consiglio per i rispettivi componenti. Nel caso di incremento 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, dal decreto di cui al comma 8. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario"*.

Il legislatore, poi, con il comma 54 dell'art. 1, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), ha disposto una riduzione del 10% dei compensi spettanti agli amministratori locali rispetto all'ammontare risultante al 30 settembre 2005, incidendo, pertanto, sul valore dei compensi calcolati sulla base dell'art.82 del T.U.E.L. e del D.M. n. 119/00, o eventualmente modificati, in aumento, sulla base di quanto disposto dal comma 11 del citato art. 82.

Nello specifico la finanziaria per l'anno 2006 ha previsto 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; 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"* (art.1, comma 54).

La norma in esame, pur chiara nell'intento di contenere una parte delle spese degli enti locali qualificabili come "costi della politica", manca di un limite temporale che delimiti l'efficacia nel tempo della norma e della conseguente riduzione del 10% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza; limite temporale della stessa legge finanziaria 2006 previsto per fattispecie analoghe (si pensi ai commi 53 e 55 dell'art.1 che dispongono quanto segue: comma 53 *"È altresì ridotto del 10 per cento il trattamento economico spettante ai sottosegretari di Stato ai sensi dell'articolo 2 della legge 8 aprile 1952, n. 212"*; comma 55. *"A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un **periodo di tre anni**, gli emolumenti di cui al comma 53 non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005, come ridotti ai sensi del medesimo comma 53"*).

Inoltre il legislatore della finanziaria 2006 non ha previsto una norma di coordinamento tra il citato comma 54 ed il comma 11 dell'art.82 del T.U.E.L. (nella versione previgente alle modifiche intervenute con la legge n.133/08) che disponeva in capo agli enti locali la facoltà di aumentare le indennità tabellari di cui al D.M. n119/00, con delibera di giunta o di consiglio.

Facoltà, questa, vigente sin dall'emanazione del D.Lgs. 267/00 e che pertanto, se pur in parte modificata dall'art.2, comma 25 della legge finanziaria per l'anno 2008 (legge 244/2007) negli aspetti sanzionatori (con il divieto di procedere agli aumenti mediante il meccanismo di cui al comma dell'art.82 del T.U.E.L, in capo agli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità, oltre che in dissesto finanziario) non rappresenta una novità nell'ordinamento giuridico come invece sostenuto dalla Sezione di controllo per la Lombardia con Delibera n.418/2010, e dalla Sezione delle Autonomie con Delibera n.6 del 2010 che, intervenute sulla questione in esame nell'ambito dell'attività consultiva, hanno concluso per la non vigenza del comma 54 dell'art.1 per incompatibilità con il complessivo quadro normativo in materia (per la non vigenza, se pur con differenti motivazioni: Sezione

di Controllo per la Sardegna, con parere n.10/2008; Sezione di Controllo per la Toscana con delibera n.11P/2007).

In particolare la Sezione delle Autonomie (con la Delibera succitata) ha ritenuto che l'articolo 2, comma 25, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) abbia *"introdotto il comma 11 dell'articolo 82 Decreto Legislativo 267/2000, prevedendo che le indennità di funzione di sindaci, presidenti di provincia, assessori comunali e provinciali, determinate ai sensi del comma 8 dello stesso articolo, potessero essere aumentate con delibera di giunta, mentre le indennità di funzione dei presidenti delle assemblee potessero essere aumentate con delibera del consiglio"*, qualificando il comma 11 come norma che dispone una nuova disciplina in materia di determinazione delle indennità di funzione.

In realtà sin dalla sua emanazione il comma 54 ha convissuto con la norma di cui al comma 11 dell'art.82 (nella versione antecedente alla legge finanziaria 2008 prima, e nella versione introdotta da quest'ultima poi, sino all'ultima modifica di cui al comma 3 dell'art.76 della legge 6 agosto 2008, n.133 di cui si dirà tra breve) senza che vi fosse una previsione normativa che regolamentasse il rapporto tra le due norme appena citate (ossia tra decurtazione del 10% delle indennità di funzione, di cui al comma 54, e la facoltà di aumentare le medesime indennità funzionali, di cui al comma 11 dell'art.82 del T.U.E.L.).

Riassumendo quanto sinora evidenziato, l'art.82 del T.U.E.L ha previsto sin dal testo originario (e fino alla legge 133/08) un sistema di determinazione delle indennità di funzione incentrato sul sistema tabellare di cui al D.M. n.119/00, secondo il disposto normativo del comma 8 del succitato art.82, ferma restando la possibilità da parte delle giunte e dei consigli degli enti locali di aumentare con delibera gli importi determinati secondo il sistema tabellare.

Il comma 54 dell'art.2 della legge finanziaria 2006 ha disposto, poi, una decurtazione del 10% delle indennità di funzione rispetto all'ammontare risultante al 30 settembre 2005 determinato sulla base del sistema tabellare, eventualmente

modificato in aumento con delibera dell'organo collegiale di riferimento (Giunta o Consiglio).

Di conseguenza le indennità così rideterminate devono ritenersi cristallizzate nel nuovo ammontare risultante dalla decurtazione del 10%, escludendo, quindi, che gli enti locali possano modificare gli importi con il meccanismo di cui al comma 11 dell'art.82 del T.U.E.L. (vigente sino all'emanazione della legge n.133/08). Al riguardo non vi è alcuna relazione tra la previsione che ha disposto la decurtazione del 10% e la norma che prevedeva la facoltà di aumentare le indennità di funzione di cui al citato comma 11 dell'art.82, la cui formulazione non è stata incisa dalla legge finanziaria 2006 ma la cui procedura di rideterminazione in aumento delle indennità di funzione deve ritenersi sospesa, pena la vanificazione della volontà del legislatore di apportare tagli ad una voce di spesa concernente i costi della politica.

Relativamente alla fattispecie all'esame di questa Sezione, l'orientamento maggioritario manifestatosi nella giurisprudenza delle Sezioni di controllo e condiviso dalla Sezione delle Autonomie, afferma la non vigenza del comma 54 dell'art.1 della legge finanziaria 2006 in considerazione del mutato quadro normativo rappresentato, in primis, dal comma 25 dell'art.2 della legge finanziaria 2008. Ma, come già evidenziato, tale norma nel modificare il comma 11 dell'art.82 del T.U.E.L. non introduce alcun meccanismo di determinazione delle indennità di funzione che non fosse già esistente. Come ha giustamente osservato la Sezione di Controllo per la Basilicata, con Delibera n.18/09, *"dal confronto tra il testo normativo contenuto nella originaria formulazione e quello conseguente alle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 si evince, infatti, che il portato innovativo di quest'ultima non riguarda quella parte dell'undicesimo comma dell'art. 82 del TUEL che faceva riferimento al meccanismo di determinazione dei predetti emolumenti (previsto al comma 8). Non si può, allora, concludere che con il predetto richiamo si manifesti la voluntas legis di ripristinare (o di considerare vigenti) le misure di indennità originariamente previste dal Decreto del Ministro*

dell'Interno n. 119 del 4 aprile 2000 (emanato in applicazione dell'analogo meccanismo previsto dal previgente art. 23, comma 9, della legge n. 265 del 3 agosto 1999) senza tener conto dell'avvenuta incidenza, in senso riduttivo, operata dal comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266/2005".

Allo stesso modo non rileva sull'attuale vigenza del comma 54 in esame il comma 3 dell'art 76 della legge n.133/08 che ha sostituito integralmente il comma 11 dell'art.82 del D.Lgs. n.267/00, eliminando la facoltà prima prevista in capo agli enti locali di determinare in aumento le indennità di funzione con delibera di Giunta o di Consiglio (*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 è sostituito dal seguente: «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»*).

Dall'analisi di questa norma, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, "emerge evidente l'attuale intenzione del legislatore di negare ogni ipotesi di incremento delle indennità di cui trattasi rispetto alla misura massima edittale di cui al D.M. 119/2000 ed ai criteri fissati dal comma 8 dell'articolo 82 T.U.E.L., in un disegno complessivo di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica, ma non se ne può dedurre, come fa la succitata Sezione (e la gran parte della giurisprudenza consultiva della Corte dei conti) che "deve, altresì, ritenersi, in applicazione del generale principio della successione nel tempo di fonti pari ordinate che regolano la stessa materia, sancito dall'articolo 15 delle preleggi, che l'articolo 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 non sia più vigente".

Difatti la materia regolamentata dalle norme appena evidenziate non pare la stessa o, quantomeno, ne è diverso l'oggetto. Sia il comma 25 dell'art.2 della legge finanziaria 2008, sia il comma 3 dell'art.76 della legge n.133/08, intervengono sulla originaria facoltà, prevista dal T.U.E.L. in capo agli enti locali, di modificare in

aumento le indennità di funzione con delibera di Giunta o di Consiglio. La prima disponendo che tale facoltà è esclusa per gli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno (affiancando tale divieto a quello originariamente previsto per gli enti in dissesto finanziario). La seconda eliminando del tutto tale possibilità assegnando, quindi, al solo sistema tabellare, di cui al D.M. n.119/00, il compito di determinare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza. Nulla disponendo, però, entrambe le norme circa la vigenza del comma 54 in esame e, pertanto, ribadendone l'attuale vigenza. Tale norma attiene, di fatto, nel quadro delle esigenze di contenimento della finanza pubblica alla "*materia*" dei tagli alla spesa pubblica, con particolare riferimento ai costi della politica, tematica peraltro più che mai attuale. Quindi, non si può condividere quanto osservato della Sezione Lombardia per cui "*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*".

La previsione di cui al comma 54 è una norma che produce un effetto immediato e duraturo (la decurtazione delle indennità di funzione) la cui efficacia temporale, difatti, non trova delimitazione in nessuna disposizione normativa né, tantomeno, in un mutato quadro normativo avente ad oggetto la stessa materia.

Motivo per cui il comma 54 e la conseguente decurtazione del 10% devono ritenersi tuttora vigenti.

Poiché tale conclusione viene a trovarsi in oggettivo contrasto con quanto asserito, in particolare, dalla Sezione delle Autonomie e dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, si ritiene di sottoporre all'attenzione del Presidente della Corte la seguente questione di massima: <<*se il comma 54 dell'art. 1, della legge 23 dicembre 2005, n.266, che ha disposto la riduzione del 10% dei compensi spettanti agli amministratori locali rispetto all'ammontare risultante al 30 settembre 2005, sia tuttora vigente*>>.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria ritiene di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi dell'art. 17₃₁ D.L. n. 78/2009, in ordine alla opportunità di rimettere alle Sezioni riunite della Corte questione di massima concernente il quesito formulato dal Comune di Savona.

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

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 21 settembre 2011.

Il Magistrato estensore
Francesco Belsanti

Il Presidente
Ennio Colasanti

Depositata il 5 ottobre 2011

Il Direttore della Segreteria
(Dott. Michele Bartolotta)