



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 92/2014/PAR

Parere n. 14/2014

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Francesco Lorusso	
Consigliere	dr. Rocco Lotito	
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	relatore
Referendario	dr.ssa Vanessa Pinto	

nella Camera di consiglio del 15 luglio 2014;

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

Vista la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102;

Vista la richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, formulata dal Sindaco del Comune di Stigliano con nota prot. n. 3126 del 18 aprile 2014;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

In fatto

1. Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Stigliano chiede un parere circa il criterio per la determinazione della indennità di funzione spettante al Sindaco.
2. A tal fine l'istante espone che, per dimensione demografica, il Comune contava alla fine del 2007 una popolazione di 5.069 abitanti, mentre alla fine del 2011 la popolazione risultava pari a 4.699 unità. Sulla base di tali consistenze, ai sensi dell'art. 156 TUEL, con delibera di Giunta Comunale n. 23 del 4 marzo 2009 venivano stabilite le seguenti indennità di funzione mensili, a decorrere dal gennaio 2009:
 - Sindaco: € 867,64 (importo dimezzato ex art. 82, c. 1, ult. periodo, TUEL, trattandosi di lavoratore dipendente che non ha richiesto l'aspettativa);
 - Vice-sindaco: €433,82;
 - Assessori: €325,37.
3. Il nuovo Sindaco risultato eletto a seguito delle elezioni del 2012 è un lavoratore autonomo, al quale non si applica il dimezzamento dell'indennità previsto per i lavoratori dipendenti dal citato art. 82, c. 1, del TUEL.
4. Tenuto conto della evoluzione normativa e giurisprudenziale sul tema e delle determinazioni pregresse assunte dal Comune, si chiede un parere circa il criterio per la determinazione dell'attuale indennità di funzione, se esso cioè debba essere determinato in base ai minimi previsti dalla Tabella A allegata al D.M. n. 119/2000, ovvero al minore importo eventualmente determinato dal Comune e sul quale fu operato il dimezzamento per il precedente Sindaco, o altro ancora.

In diritto

Sull'ammissibilità della richiesta.

5. Il quesito, ammissibile soggettivamente, lo è anche oggettivamente in quanto senz'altro riconducibile, per materia, all'ambito della contabilità pubblica, secondo la nozione desumibile dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte e dalle pronunzie in premessa citate.

Nel merito.

6. Il tema dell'indennità di funzione spettante agli amministratori degli Enti Locali è già stato affrontato da questa Sezione in due precedenti pareri: il primo è stato approvato con delibera n. 79/2008 (parere n. 26); il secondo, è stato approvato con delibera n. 18/2009 (parere n. 7/2009). Sempre sul medesimo tema si sono poi espresse le Sezioni Riunite in sede di controllo con la delibera n. 1/Contr/2012, alla quale si farà in seguito riferimento. Tuttavia, considerato il tempo trascorso e il diverso profilo che, di tale ampio tema, qui viene rappresentato, si ritiene necessario ricostruire il quadro attuale di riferimento normativo anche per verificare se, nel frattempo, in esso siano intervenuti mutamenti di rilievo.
7. L'indennità di cui qui si tratta è quell'emolumento attribuito (tra gli altri) al Sindaco dall'art. 82 del TUEL. In precedenza, la fonte attributiva di analoga indennità era rappresentata dall'art. 23 della Legge n. 265/1999, che ne affidava la determinazione (comma 9) a un Decreto del Ministro dell'interno (adottato 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), sulla base di criteri predeterminati, tra cui quello della dimensione demografica degli enti, tenuto conto anche delle fluttuazioni stagionali della popolazione. Il decreto ministeriale avrebbe dovuto essere rinnovato ogni tre anni ai fini dell'adeguamento della misura minima delle indennità e dei gettoni di presenza sulla base della media degli indici annuali dell'ISTAT di variazione del costo della vita. Inoltre, le indennità e i gettoni di presenza (sempre determinati ai sensi del citato co. 9), avrebbero potuto essere incrementati (ad esclusione degli enti in condizione di dissesto finanziario) o diminuiti con delibera rispettivamente di giunta e di consiglio.
8. Il decreto al quale ha fatto rinvio l'art. 23 della Legge n. 265/1999 è il D.M. 4 aprile 2000, n. 119, che ha determinato (Tabella A) la misura dell'indennità di funzione mensile dei sindaci in relazione alla consistenza numerica della popolazione, salva la possibilità di un suo aumento o diminuzione. Limitando l'analisi alla sola fascia di oscillazione in cui si pone il Comune di Stigliano, per gli Enti fino a 5.000 abitanti la indennità era stata fissata in Lire 4.200.000, equivalente a €2.169,1; per i Comuni oltre i 5.000 e fino a 10.000 abitanti l'indennità era stata fissata in Lire 5.400.000, equivalente a €2.788,87.
9. Tale D.M. n. 119 rappresenta ancora oggi la fonte che disciplina la misura dell'indennità in quanto, pur dopo l'entrata in vigore del D.Lgs.vo n. 267/2000 (TUEL), non solo non è

stato aggiornato ai sensi del comma 10 dell'art. 82 (in origine sostanzialmente riproduttivo dell'art. 23 sopra citato), ma neppure è stato sostituito da (un nuovo) decreto del Ministro dell'interno previsto dal comma 7 dell'art. 5 del D.L. n. 78/2010, da adottarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore decreto-legge, ai sensi dell'articolo 82, comma 8, del TUEL (*infra* § 15).

10. Successivamente al D.M. n. 119 citato e all'entrata in vigore del TUEL, sono state approvate nuove disposizioni che, in prima battuta, hanno operato tagli percentuali alla misura delle indennità di fatto corrisposte; quindi, in un secondo momento, hanno inciso direttamente sulle disposizioni contenute nell'art. 82 del TUEL.
11. La legge n. 266/2005, art. 1, comma 54, per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ha infatti disposto la rideterminazione in riduzione, nella misura del 10 per cento dell'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005, delle (tra le altre) indennità di funzione spettanti ai sindaci.
12. Successivamente, la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), con l'art. 2, comma 25 ha modificato, per quanto qui rileva, l'art. 82, c. 11, del TUEL, nel senso che le indennità di funzione, determinate ai sensi del comma 8, possono essere incrementate, relativamente ai sindaci, con delibera di giunta, fatta eccezione per gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario e per quelli 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 ⁽¹⁾.
13. A pochi mesi dall'intervento affidato alla legge finanziaria per il 2008, si è nuovamente intervenuti sulla misura delle indennità in argomento stabilendo, con il D.L. n. 112/2008, art. 61, comma 10, che *“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, (...) 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”*. Giova, peraltro, osservare

⁽¹⁾ Il testo originario 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”*.-

che la possibilità di incremento prevista dal comma 10 concerne l'adeguamento delle indennità alle variazioni ISTAT.

14. Sempre con D.L. n. 112/2008 si è ulteriormente modificato il comma 11 dell'art. 82 del TUEL. Il comma 3 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008, ha infatti sostituito la intera disposizione precedente con la 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”*. Conseguentemente, la disposizione prima contenuta al comma 11, che consentiva espressamente di aumentare, con le limitazioni sopra viste (cfr. § 12), le indennità di funzione per i Sindaci, non compare più nell'articolato del TUEL.
15. Con l'art. 5 del D.L. n. 78/2010 (conv. con L. n. 122/2010), si è di nuovo modificato il testo dell'art. 82 del TUEL. Tra le modifiche quella che qui assume rilievo è contenuta nel comma 7, che demanda a un decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, ai sensi dell'articolo 82, comma 8, del TUEL, la diminuzione degli importi delle indennità già determinate ai sensi del citato articolo 82, comma 8, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari al 3 per cento per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le province con popolazione fino a 500.000 abitanti, di una percentuale pari al 7 per cento per i comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le province con popolazione tra 500.001 e un milione di abitanti e di una percentuale pari al 10 per cento per i restanti comuni e per le restanti province. Sono esclusi dall'applicazione di questa disposizione i comuni con meno di 1.000 abitanti. Con il medesimo decreto è stato determinato altresì l'importo del gettone di presenza di cui al comma 2 del citato articolo 82, come modificato dallo stesso articolo 5.
16. L'evoluzione del quadro normativo, per quanto articolato, è coerente con la scelta di ridurre gli emolumenti spettanti agli amministratori degli enti locali rispetto alla misura previgente, fissando nel contempo parametri omogenei su tutto il territorio nazionale, in ragione, fondamentalmente: a) della equiparazione del trattamento per categorie di amministratori; b) della articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente; c) della integrazione dell'indennità dei

sindaci (e dei presidenti di provincia), a fine mandato, con una somma pari a una indennità mensile, spettante per ciascun anno di mandato.

17. Tanto premesso, il quesito sottoposto a questa Sezione pretende che si affronti, in ordine logico, la questione circa l'esistenza o meno, nell'attualità, di spazi di autonomia decisionale in capo agli organi deliberativi degli Enti Locali. Nel caso di risposta positiva ci si dovrà interrogare sulla direzione che può assumere questo potere decisionale e sui suoi limiti.
18. L'assenza di una norma che espressamente escluda il potere di determinare in aumento, o in riduzione, le indennità di cui all'art. 82 del TUEL, come era previsto dall'originaria formulazione del comma 11, oppure che espressamente sanzioni il suo esercizio oltre i limiti consentiti dall'art. 2, comma 25, L. n. 244/2007 (finanziaria 2008), non può essere ritenuta circostanza, di per sé, decisiva, tanto nel senso di ritenere che il potere deliberativo dell'ente locale sia, in *subiecta materia*, libero da vincoli, quanto, al contrario, nel senso di escluderne in radice l'attribuzione. La determinazione delle indennità spettanti (tra gli altri) ai Sindaci è, invero, materia che ben potrebbe ritenersi compresa nella potestà legislativa esclusiva che spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, let. p), Cost. [(...) *organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*]". Su questa riserva di potestà normativa si è pronunciata la Corte Costituzionale, con la decisione n. 157/2007, che ha ritenuto il comma 54 dell'art. 1, L. n. 266/2005, eccedente l'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 417 del 2005), solo nella parte in cui pone un precetto specifico e puntuale nei confronti dei titolari degli organi politici <regionali>, atteso che la legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) demanda la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti. Per contro a diversa conclusione è pervenuta con riferimento alla disciplina delle indennità spettanti agli organi politici degli enti locali, in quanto la stessa è contenuta nel Capo IV (Status degli amministratori locali), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che direttamente pone limiti alla fissazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza e ne demanda la determinazione ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 82 commi 1, 2 e 8).

È in tale ambito di potestà normativa che, allora, andrebbe, collocata la previsione di un nuovo Decreto del Ministro dell'Interno (art. 5, comma 7, D.L. n. 78/2010), al quale affidare la determinazione delle indennità in questione, previsione rimasta tuttavia ancora inattuata nonostante sullo schema di Decreto si sia espressa con parere favorevole la Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella seduta del 2 febbraio 2011, rep. n. 200- II (sc) 8.

19. La questione circa la ammissibilità di un potere di autonoma determinazione della misura delle indennità di funzioni può, d'altra parte, trovare ragionevole soluzione argomentando che se l'obiettivo è quello di ridurre gli emolumenti corrisposti agli organi politici degli Enti Locali mediante il taglio lineare dei trattamenti di fatto corrisposti, in attesa della loro ridefinizione complessiva affidata a un nuovo decreto ministeriale, detto obiettivo potrebbe risultare vanificato ove si consentisse, come in precedenza era espressamente consentito agli organi di governo e di rappresentanza politica (Giunta e Consiglio), di rideterminare in aumento l'ammontare delle indennità fissate con il decreto ministeriale.
20. Rimarrebbe, tuttavia, irrisolto il nodo del potere di ulteriormente e autonomamente ridurre le voci di spesa che qui interessano. Sul punto, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte (delib. 278/2012/PAR) ha ritenuto che *“a partire dal 2008, essendo stata abolita la possibilità per gli enti di modificare autonomamente l'importo dell'indennità, le delibere contenenti eventuali riduzioni, superiori a quella fissata dal legislatore, vanno intese come rinunce volontarie ad una parte dell'indennità, che non hanno influenza sull'ammontare della stessa per gli esercizi successivi”*. Secondo questa tesi non si tratterebbe, dunque, di un atto provvedimentoale imputabile alla volontà collegiale dell'organo che lo adotta, quanto di un atto negoziale unilaterale del soggetto avente diritto che rinuncia a percepire (tutto o) parte del credito. Trattandosi di un atto negoziale di rinuncia al credito, riferibile alla sola sfera giuridica di colui che lo ha assunto, esso non sortirebbe alcun effetto <riduttivo> sulla misura dell'indennità fissata dal legislatore, che troverebbe dunque applicazione senza alcuna ulteriore determinazione <in aumento> a favore dei successivi aventi diritto all'indennità. Giova, a questo punto, rilevarsi che esula dal tema qui in esame la questione del dimezzamento dell'indennità, disposta dall'art. 82, comma 1, TUEL, nei confronti del sindaco lavoratore dipendente che non abbia richiesto l'aspettativa. È questa una misura riferibile alla posizione giuridica e lavorativa del singolo sindaco, lavoratore dipendente, che sceglie di non optare per il

regime dell'aspettativa e non può valere, evidentemente, a condizionare e congelare il trattamento dell'indennità spettante al sindaco successivamente eletto che non si trovi nella medesima situazione. Il dimezzamento dell'indennità prevista per il sindaco lavoratore dipendente che non chiede l'aspettativa è una misura diretta a impedire la fruizione del doppio emolumento (stipendiale e indennitario) per intero, e non anche a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica.

21. A parere di questa Sezione, stante l'inattuata previsione del nuovo decreto del Ministro dell'Interno, considerata l'evoluzione della disciplina di settore, come sopra riassunta e fino ai più recenti approdi di cui si dirà, la questione se residuano o meno spazi di autonomia decisionale in capo agli organi deliberativi degli Enti locali in materia di indennità può essere esaminata anche sotto altro punto di vista, senza che abbiano a mutare le conseguenze sul piano applicativo, almeno con riferimento al potere di rideterminare in aumento le indennità di cui qui si tratta.
22. Come innanzi osservato (§ 10), gli interventi normativi che, nel tempo, hanno effettivamente concorso al fine di contenere la spesa per le indennità spettanti agli amministratori degli enti locali, riducendone la misura, sono state quelle che, in prima battuta, hanno operato tagli percentuali alla misura delle indennità di fatto corrisposte. In particolare l'art. 1, comma 54 della legge n. 266/2005, è stato emanato all'evidente fine di contenere la spesa (pubblica) che gli Enti Locali sostengono per i propri amministratori e consiglieri. Si è trattato, dunque, di far fronte, espressamente, a esigenze di coordinamento della finanza pubblica, da collocarsi nell'ambito della potestà legislativa concorrente che riserva allo Stato la determinazione dei soli principi fondamentali. La conferma che il "coordinamento della finanza pubblica" è l'ambito entro il quale iscrivere sia l'intervento normativo disposto con la citata legge n. 266/2005, sia il successivo, disposto con l'art. 5, comma 7, del D.L. n. 78/2010, è rinvenibile nella decisione della Corte Costituzionale n. 151/2012, nella parte in cui ha affrontato la censura sulla disposizione (art. 5, comma 7) che vieta l'attribuzione di retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali. Osserva in proposito la Corte che *la "censurata disposizione (...) persegue l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi attraverso una disciplina uniforme, che coordina la legislazione del settore. Essa, pertanto, è riconducibile alla materia «coordinamento*

della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.”.

- 23.** Nell'esercizio della potestà legislativa concorrente la legge statale ben può prescrivere criteri e obiettivi, come appunto quello del contenimento della spesa pubblica, ma non può imporre minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (tra le molte, C. Cost., n. 157 del 2007, n. 88 del 2006, n. 449 del 2005). In altre parole, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente *“imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007)”* (C. Cost. n. 139 del 2012).
- 24.** Nel solco di pensiero così tracciato dal Giudice delle leggi sembra porsi anche la disposizione recata dal comma 136 della legge 7 aprile 2014 n. 56. Dopo che con il comma 135 si è modificata, in aumento, la composizione dei consigli per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti e per quelli tra i 3.000 e fino a 10.000 abitanti, il comma 136 ha stabilito che *“I comuni interessati dalla disposizione di cui al comma 135 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti. Ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico”* (ultimo periodo aggiunto dall'art. 19, comma 01, let. d), D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89).
- 25.** Quello che, dunque, chiede la citata disposizione è che ciascun ente assicuri <l'invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente> per gli oneri connessi con le attività in

materia di status degli amministratori locali (tra cui art. 82 TUEL). Ad assicurare l'invarianza si perviene, appunto, con <atti propri> dell'ente volti a <rideterminare> l'importo degli oneri in questione, escludendone alcuni (permessi retribuiti, oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi). Non sembra allora del tutto preclusa all'ente la possibilità di rideterminare la misura degli oneri di cui al Titolo III, capo IV del TUEL, tra cui le indennità previste dall'art. 82, con il solo limite di mantenere invariata la spesa in rapporto alla legislazione vigente. Ciò significa, per quanto qui rileva - senza pertanto affrontare il tema oggetto del quesito trattato dalla Sezione di controllo per la Puglia con la delibera n. 112/2014 e neppure quello di cui alla circolare del Ministero dell'Interno n. 6508/2014 - che la spesa di cui deve garantirsi l'invarianza non può che essere quella che complessivamente grava su l'Ente per suoi organi di rappresentanza politica e di governo, spesa cioè che aggrega cioè tutti gli oneri rilevanti ed esclude solo quelli espressamente menzionati, la cui misura globale non può essere rideterminata in aumento.

- 26.** Nel senso di ammettere un potere di determinazione (in riduzione) delle indennità in argomento, si osservi anche quanto disposto, in tema di piani di riequilibrio finanziario, dalla novella al TUEL introdotta con il D.L. n. 174/2012. L'art. 243-bis del TUEL ha, infatti, imposto che, per assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, il comune deve, tra l'altro, indicare precisi obiettivi di riduzione della spesa. La Corte dei conti, nel predisporre le Linee-guida (*ex art. 243-quater del TUEL*), approvate dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 16/2012 del 13.12.2012, ha prima chiesto di indicare l'andamento nell'ultimo triennio delle spese per il funzionamento degli organi politici istituzionali, al fine di verificare il rispetto dei limiti imposti dalla normativa sulla riduzione dei costi della politica (Sez. I, punto 13.1), quindi ha chiesto di proiettare per tutta la durata del piano le previsioni di spesa, con le relative variazioni, per il medesimo aggregato (Sez. II, punto 9.7). In altre parole, anche la possibilità di operare sugli oneri connessi al funzionamento degli organi politico- istituzionali, tra cui le indennità di funzione dei sindaci, è misura funzionale al riequilibrio dei conti dell'Ente se orientata alla riduzione della spesa. Tale eventualità presuppone, comunque, l'esistenza del relativo potere.
- 27.** Si è già accennato agli orientamenti di questa Sezione e soprattutto, delle Sezioni Riunite in sede di controllo, con funzione nomofilattica (delib. n. 1/Contr/2012), i cui approdi possono così riassumersi:

i) dal coordinamento delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006, che ha prodotto un effetto sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, con quelle successive, emerge un quadro in base al quale gli importi da corrispondere agli interessati restano cristallizzati a quelli fissati alla data di entrata in vigore del d.lgs. 112 del 2008, in quanto imm modificabili in aumento a partire dalla predetta data, senza che possa prospettarsi la possibilità di riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006;

ii) non essendo ancora stato emanato il decreto ministeriale previsto dall'art. 5, comma 7, del DL 78 del 2010, l'intera materia concernente il meccanismo di determinazione degli emolumenti all'esame deve ritenersi tuttora regolata dal precedente D.M. n. 119/2000, con le riduzioni su di essi operate.

Conclusivamente

- 28.** I principi sopra riportati possono assumersi a riferimento anche per la soluzione del quesito proposto dal Comune di Stigliano, entro i limiti di compatibilità con la sopravvenuta normativa in materia.
- 29.** Si è già detto (§ 20) che il dimezzamento dell'indennità, disposta dall'art. 82, comma 1, TUEL, nei confronti del sindaco lavoratore dipendente che non abbia richiesto l'aspettativa, è una misura applicabile alla posizione giuridica e lavorativa del singolo sindaco, lavoratore dipendente, che sceglie di non optare per il regime dell'aspettativa e non può, evidentemente, condizionare e congelare il trattamento dell'indennità spettante al sindaco successivamente eletto che non si trovi nella medesima situazione. Il dimezzamento dell'indennità prevista per il sindaco lavoratore dipendente che non chiede l'aspettativa è una misura diretta a impedire la fruizione del doppio emolumento (stipendiale e indennitario) per intero, e non anche a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica. Pertanto la misura dimezzata dell'indennità corrisposta al precedente Sindaco che, lavoratore dipendente, non aveva optato per il collocamento in aspettativa, non si applica al successore che non sia lavoratore dipendente o che lavoratore dipendente, abbia optato per il collocamento in aspettativa.
- 30.** Più in generale, con riferimento al presente parere e alla luce della sopra riportata giurisprudenza costituzionale e delle più articolate posizioni di fonte normativa e applicativa (§ 22-26), ritiene la Sezione che occorra guardare al concreto risultato finanziario, in termini di spesa, che eventuali delibere produrrebbero sul bilancio

dell'Ente, mentre resta del tutto ininfluyente che il provvedimento si presenti, per il suo contenuto formale, come "riallineamento" al parametro, piuttosto che come "aumento" rispetto a quest'ultimo. L'intendimento del legislatore è, infatti, quello di ridurre la spesa che ciascun ente locale deve affrontare per i propri organi di governo e politici. Tale intendimento finora è stato coerentemente indicato, pur nella eterogeneità degli interventi, e deve essere perseguito, in attesa del riordino affidato al decreto ministeriale previsto dal D.L. 78/2010 e non ancora adottato, nella concretezza dei saldi di spesa, la cui invarianza è il metro assunto a riferimento. Ciò non vuol dire che siano escluse radicalmente variazioni di importo. Deve osservarsi, a tal proposito, che sia il D.M. n. 119/200, sia il comma 8, let. b) dell'art. 82 TUEL, ancora prevedono l'articolarsi dell'indennità in rapporto alla dimensione demografica dell'ente, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente. In particolare, l'art. 2 del citato D.M. n. 119 stabilisce la percentuale di maggiorazione spettante sull'indennità tabellare per ciascuna delle ricorrenze sopra menzionate (sul punto vds. Sez. controllo Lombardia/432/2013/PAR). Tali condizioni, da un lato possono giustificare un aumento delle indennità, dall'altro possono giustificarne la riduzione ove vengano meno le condizioni che prima ne avevano consentito l'aumento.

- 31.** Ciò posto, ritiene la Sezione che gli importi delle indennità di funzione siano ancor oggi cristallizzati alla misura conseguente all'intervento riduttivo operato con l'art. 1, comma 54, L. n. 266/2005, fatte salve le sole ragioni di incremento legate alle dinamiche ammesse dal citato art. 2, D.M. n. 119/2000 e dall'art. 82, comma 8, let. b), del TUEL.
- 32.** Tra queste dinamiche vi è da comprendere il passaggio da una classe demografica inferiore a una superiore che legittima la rideterminazione degli oneri connessi allo status di amministratori locali in rapporto alla misura stabilita nelle tabelle allegate al D. M. n. 119/2000, ridotta del 10% ed eventualmente aumentata delle specifiche ragioni sopra ricordate. In ogni caso, rimane aperta, per le ragioni sopra dette, la possibilità che gli organi dell'Ente decidano di ridurre ulteriormente gli importi così determinati.
- 33.** Anche il passaggio da una classe demografica superiore a una inferiore legittima il ricalcolo delle indennità sulla base degli importi tabellari di cui al D.M. n. 119/2000, ridotti nella misura del 10% e poi, eventualmente, variati in ragione delle dinamiche contingenti e mutevoli sopra ricordate. In ogni caso, tale rideterminazione non può

comportare un aumento complessivo della spesa se, in precedenza, questa era stata autonomamente ridotta in misura inferiore al tetto tabellare della classe precedente.

34. Quanto ai Comuni interessati alle variazioni numeriche nella composizione dei relativi consigli, è loro consentito rideterminare gli oneri complessivi connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali (Titolo III, capo IV, TUEL), con esclusione dal computo degli oneri relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico citato. Tale rideterminazione, finalizzata a garantire l'invarianza della spesa <in rapporto alla legislazione vigente>, non sembra tenere in conto la spesa effettivamente sostenuta dall'ente (escluse le voci di cui sopra), quanto piuttosto quella teorica che si avrebbe applicando gli importi tabellari rideterminati per effetto delle sole norme vigenti, rimanendo così escluse le eventuali ulteriori riduzioni disposte dall'Ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di Stigliano con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 15 luglio 2014.

IL PRESIDENTE
F.to Dott. Francesco LORUSSO

I MAGISTRATI

F.to dott. Rocco LOTITO

F.to dott. Giuseppe TETI – relatore

F.to dott.ssa Vanessa PINTO

Depositata in Segreteria il 15 luglio 2014

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO