



Deliberazione FVG/ _113_ /2014/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 19/06/2014.

Comune di Porcia - Motivato avviso in tema di maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali titolari di pensione.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 2/2014/INPR del 16 gennaio 2014 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2014;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2014 del 16 gennaio 2014, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Porcia, con nota del 24 aprile 2014, prot. N.10823, acquisita in data 30 aprile 2014 al n.1836 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco Stefano Turchet, avente ad oggetto un quesito sulla possibilità di riconoscere la maggiorazione dell'indennità di funzione prevista al punto n.15 della deliberazione di Giunta regionale n.1193/2011 anche all'amministratore (assessore comunale) pensionato;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 32 del 18 giugno 2014 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, delibata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 33 del 18 giugno 2014 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 19 giugno 2014, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali titolari di pensione;

UDITO nella Camera di consiglio del 19 giugno 2014 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso esponendo quanto segue:

"...ai sensi dell'art.15 d.lgs. 2 gennaio 1997 n.9 – recante "norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" - spetta alla Regione disciplinare lo status degli amministratori locali. Per quanto più specificamente concerne la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali, la Regione, con l'art.3, co.XIII, l.r. 15 maggio 2002 n.13 ha demandato la concreta disciplina a una apposita deliberazione di Giunta regionale, su proposta dell'Assessore per le autonomie locali, d'intesa con l'Assemblea delle autonomie locali. Tale schema normativo ricalca nella sostanza quello previsto, a livello statale, per i regolamenti delegati di delegificazione, di cui all'art.17, l.23 agosto 1988 n.400. E ricalca, altresì, il meccanismo di rinvio divisato dall'art.82, co.VI, d.lgs. 18 agosto 2000 n.267 (ripreso dall'analoga previgente disposizione di cui all'art.29, l. 3 agosto 1999 n.265), secondo il quale <<la misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al presente articolo è

determinata, senza maggiori oneri a carico dello Stato, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero 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 [...]»>. Conformemente alla delega conferita con l'art.3, co. XIII, della l.r. n.13/2002, la Giunta regionale ha adottato la deliberazione 14 gennaio 2003 n.58, che in concreto quantifica le indennità e i gettoni di presenza di cui trattasi a decorrere dal 1° gennaio 2003. In particolare, il punto n.18 del deliberato – nel suo testo originario, vigente fino al 2005 – dispone che <<le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate del 35 per cento per gli amministratori che svolgano attività lavorativa non dipendente, ovvero che, quali lavoratori dipendenti, siano stati collocati in aspettativa non retribuita ai sensi dell'articolo 81 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267 [...]»>. I punti nn.23 e 24 del deliberato stabilivano inoltre l'aggiornamento – all'inizio di ogni triennio – dei (soli) limiti alle indennità di cui trattasi, aggiornamento da calcolarsi con operazione matematica mediante applicazione del tasso programmato d'inflazione indicato dai documenti programmatico-economico-finanziari dello Stato. Con successiva deliberazione 13 maggio 2005 n.1087, <<considerato di dover operare l'aggiornamento sugli importi previsti ai punti nn.2 e 8 della deliberazione n.58 del 14 gennaio 2003>> la Giunta regionale ha – fra l'altro – stabilito: << il punto 18 della deliberazione n.58 del 14 gennaio 2003 è sostituito dal seguente: "18. Per gli amministratori, ad eccezione dei lavoratori dipendenti non collocati in aspettativa, le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate [...]">>. Detta impostazione è stata poi ribadita dalla delibera di Giunta regionale 24 giugno 2011 n.1193, ancor oggi vigente, nella quale - <<ritenuto [...] per un miglior coordinamento della materia che ha subito nel tempo numerose modifiche e integrazioni, di provvedere all'adozione di un nuovo testo deliberativo completo, revocando le precedenti deliberazioni della Giunta regionale n.58/2003 [...]»> - si prevede che <<per gli amministratori, ad eccezione dei lavoratori dipendenti non collocati in aspettativa, le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate [...]">> (cfr. il punto n.15). sulla base di tale D.G.R. n.1193/2011, a dicembre 2013, uno degli attuali membri della Giunta comunale di Porcia pensionato, ha richiesto la corresponsione dell'aumento dell'indennità di cui al punto n.15 e degli arretrati e di tutte le somme dovute con rivalutazione monetaria (diritto quinquennale maturato dal 06.12.2008). In considerazione del fatto che, il Comune di Porcia nel tempo ha ritenuto che la maggiorazione del 35% dell'indennità non spetti all'amministratore pensionato, equiparandolo così all'amministratore che svolge attività lavorativa in regime di lavoro subordinato...".

Alla luce di quanto sopra, quindi, il Comune di Porcia ha provveduto a richiedere se sia legittimo – o meno – corrispondere l'aumento dell'indennità di funzione anche all'amministratore (Assessore comunale) pensionato.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla

Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune di Porcia è il Sindaco - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi

pubblici;

- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto la medesima afferisce alla problematica della maggiorazione dell'indennità di funzione riconosciuta agli amministratori locali, presa più volte in esame sia dal legislatore nazionale (si veda l'art.82 TUEL) che dal legislatore regionale (si veda la Legge regionale FVG 15 maggio 2002, n.13 che all'art.3, co.13, dispone: *"la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli Enti locali è determinata con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore per le autonomie locali, d'intesa con il Consiglio delle autonomie*

locali").

La suesposta problematica determina, infatti, evidenti ricadute sulla gestione dei bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi posto che, per prassi costante del Comune richiedente, la maggiorazione prevista dal punto n.15 della delibera di Giunta regionale n.1193/2011 (emanata a seguito della citata legge regionale n.13/2002) non viene attualmente riconosciuta agli amministratori comunali titolari di reddito da pensione.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive, dovendo principalmente aversi riguardo ai rapporti tra la normativa regionale e i principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dal legislatore nazionale.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della "*non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico*", non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. La materia oggetto del quesito riguarda la maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori pubblici locali, come circoscritta in premessa e riferita alla normativa (primaria e secondaria) richiamata, risultando la sua corretta interpretazione decisiva ai fini della risposta al quesito, in linea con le coordinate generali riportate in premessa.

In particolare, si evidenzia sin d'ora che la materia delle indennità di funzione per gli amministratori pubblici locali trova in Friuli-Venezia Giulia una differente disciplina rispetto all'ambito nazionale disciplinato dall'art.82 del TUEL.

Ciò in quanto la Legge costituzionale 23 settembre 1993, n.2 ha provveduto a riconoscere alla Regione Friuli-Venezia Giulia la competenza legislativa in tema di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

Per effetto di tale novella costituzionale è stato modificato lo Statuto di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con Legge costituzionale 1 maggio 1963 n.1, introducendo all'art.4, co..1, il nuovo numero 1 bis.

Conseguentemente, per effetto dell'inserimento della nuova competenza nell'art.4, la legislazione regionale in tema di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni deve essere esercitata *"in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni"*.

Così richiamate le peculiarità della Regione Friuli-Venezia Giulia nella materia in esame, il presente motivato avviso verrà reso esaminando:

- a) la normativa nazionale in tema di differenziazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali;
- b) la normativa regionale del Friuli-Venezia Giulia;
- c) le ulteriori circostanze rilevanti ai fini della soluzione del caso in esame;
- d) i principi costituzionali sottesi all'esercizio della potestà legislativa da parte delle regioni a statuto speciale, con specifico riferimento al rispetto dei limiti imposti dal coordinamento della finanza pubblica in relazione all'indennità di funzione da corrispondere agli amministratori locali titolari di reddito da pensione.

II. Per quel che riguarda la normativa nazionale in tema di indennità di funzione per gli amministratori locali, si deve rilevare che la determinazione dell'indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori delle Regioni e degli Enti locali era originariamente contenuta nel D.M. 4 aprile 2000, n. 119 emesso ai sensi dell'art. 23, comma 9 della legge 3 agosto 1999 n. 265, norma successivamente recepita dall'art. 82 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Il comma 11 del citato articolo 82 prevedeva, nel testo originario, la possibilità di incrementare i predetti compensi, rispettivamente con delibera della Giunta o del Consiglio dell'Ente, nei limiti di una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio, ed in presenza della necessaria copertura finanziaria.

Tale originaria previsione ha subito una prima correzione dapprima con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), che all'art. 1, comma 54, ha disposto 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 gli indicati emolumenti"*.

Successivamente, sulla previsione della possibilità di incrementare le indennità di funzione sono intervenuti una serie di interventi normativi dettati da esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

La predetta riduzione del 10 per cento, disposta con la legge finanziaria per il 2006, non

ha, peraltro, inciso sul meccanismo incrementale stabilito nel citato art. 82 comma 11 che, pertanto, ha continuato a vivere nell'ordinamento, sia pure ponendo delicati problemi di coordinamento, fino ad essere successivamente limitata dall'art. 2, comma 25, legge 24 dicembre 2007 n. 244, finanziaria 2008; dall'art. 76, comma 3, DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133/2008, nonché dall'art. 61, comma 10 sempre del DL n. 112/2008.

Infine, l'art. 5, comma 7 del DL n. 78/2010 ha previsto che: *“con decreto del Ministro dell'Interno, adottato entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge, ai sensi dell'art. 82, comma 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, gli importi delle indennità già determinate ai sensi del citato articolo 82, comma 8 sono diminuiti, 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 ed 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 della presente disposizione i comuni con meno di 1.000 abitanti. Con il medesimo decreto è determinato altresì l'importo del gettone di presenza di cui al comma 2 del citato art. 82, come modificato dal presente articolo”*.

Tale tumultuoso susseguirsi di norme ed interventi sulla disciplina nazionale di determinazione delle indennità di funzione ha posto non pochi problemi interpretativi, al punto che anche tra le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono sorti contrasti giurisprudenziali.

Nelle adunanze svoltesi in data 14 e 24 novembre 2011, pertanto, la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo ha provveduto a svolgere la propria funzione nomofilattica al fine di *“stabilire se, ai fini della quantificazione dell'indennità di funzione degli amministratori locali e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali, sia tuttora vigente l'art. 1, il comma 54 legge n. 23 dicembre 2005, che ha disposto la riduzione del 10 per cento dei predetti compensi rispetto a quanto percepito dagli interessati al 30 settembre 2005”*.

Nell'esaminare la predetta problematica, peraltro, le Sezioni Riunite hanno provveduto ad analizzare la disciplina delle indennità di funzione degli amministratori locali nella sua portata complessiva, approfondendo anche la questione delle differenziazioni delle predette indennità, inclusa la circostanza se sia possibile (o meno) incrementarle.

È stata quindi depositata la Deliberazione SS.RR. n.1/CONTR/2012 con la quale si è giustamente evidenziato che: *“risulta evidente che con gli interventi sopra citati il legislatore ha voluto incidere sulla facoltà inizialmente prevista in capo agli enti locali ex art. 82, comma 11 del TUEL di incrementare, in presenza delle obiettive condizioni indicate, l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza, limitandola fino ad escluderla”*.

Conseguentemente, la citata deliberazione SS.RR. n.1/CONTR/2012 ha affermato che *“alla luce del quadro normativo richiamato e della ratio di riferimento, nonché di tutte le*

argomentazioni che precedono, ritengono altresì queste Sezioni riunite che la disposizione di cui all'art. 1, comma 54 legge n. 266/2005 sia disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006; ed essendo il DL n. 78 finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di tale vigenza dovrà tenersi altresì conto all'atto della rideterminazione degli importi tabellari dei compensi relativi...".

La questione di massima così pronunciata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo è stata unanimemente recepita ed applicata da tutte le Sezioni regionali della Corte dei conti.

Da ultimo, ha avuto modo di esprimersi anche la Sezione regionale di controllo della Puglia con la deliberazione n.19/PAR/2013 del 31 gennaio 2013 secondo cui: *"L'indennità, nella stesura originaria dell'art. 82, poteva subire incrementi o diminuzioni per effetto di apposite delibere giuntali (nei limiti quantitativi fissati dal comma 11), nonché aggiornamenti triennali, peraltro mai attuati, in base agli indici ISTAT di variazione del costo della vita (comma 10). L'art. 2, comma 25, lett. d) della legge 24 dicembre 2007, n. 244, peraltro, nel sostituire il comma 11 dell'art. 82 del TUEL, ha espunto, a decorrere dal 1° gennaio 2008, la previsione secondo la quale "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". A seguito di tale norma la possibilità di diminuire gli importi tabellari delle cariche politiche locali non rientra più nei poteri deliberativi dell'organo collegiale di appartenenza, ma nelle ordinarie facoltà del singolo componente che può esprimere, eventualmente anche in seno al medesimo organo collegiale, con atto individuale la propria rinuncia completa o parziale all'indennità spettante...(omissis)...Con l'entrata in vigore (25 giugno 2008) del DL 112/2008, art. 76, comma 3, (disposizione confermata, in sede di conversione, dalla legge 133/2008), viene del tutto eliminata la possibilità di aumentare l'indennità di funzione ai sensi del comma 11, possibilità che, alla luce della citata deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/CONTR/12 del 12 gennaio 2012, era già congelata dalla permanenza del taglio del 10%. Peraltro, la legge di conversione, con l'art. 61, comma 10, 2° periodo, congelava anche la possibilità dell'aggiornamento triennale, dal 7 agosto 2008 (entrata in vigore della legge di conversione) al 31 dicembre 2011..."*.

Alla luce di tale analisi, pertanto, la Sezione regionale di controllo della Puglia ha provveduto a dare attuazione al deliberato delle Sezioni riunite, recependone le conclusioni relativamente al primo quesito che le era stato posto all'attenzione.

Inoltre, relativamente al secondo quesito postole all'attenzione, lo stesso parere della Sezione regionale di controllo della Puglia precedentemente citato ha affrontato anche la questione dell'art.82, co.1 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL), in base al quale *"Il decreto di cui al comma 8 del presente articolo determina una indennità di funzione, nei limiti fissati dal presente articolo, per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti*

degli organi esecutivi dei comuni e ove previste delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali. Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa".

Tale norma, affrontando la misura dell'indennità spettante agli amministratori che continuino a percepire redditi da lavoro dipendente, ne dispone dunque una decurtazione, fornendo in questa maniera una soluzione difforme, non solo a a livello testuale ma anche in termini di conseguenze e di *ratio* sottese, da quanto previsto dal Friuli-Venezia Giulia dove, in luogo dei disincentivi rappresentati dalle decurtazioni vigenti in ambito nazionale, sono state adottate forme premiali rappresentati da maggiorazioni dell'indennità di funzione.

Con riferimento alla decurtazione di cui all'art.82, co.1 TUEL, la deliberazione n.19/PAR/2013 del 31 gennaio 2013 ha evidenziato che *"la disposizione preesisteva al D.Lgs. 267/2000, essendo contenuta con identica formulazione anche nell'art. 23, comma 1, della legge 265/1999, sicché non si pone un problema di sopravvenienza normativa rispetto alla delibera di giunta".*

Tali aspetti, seppur non riferiti direttamente alla vicenda in esame, anche alla luce degli indirizzi della Corte costituzionale espressi *infra* e che sono di sicuro ausilio all'interpretazione della normativa regionale, sono sintomatici di un orientamento restrittivo manifestato dalla normativa statale, che negli ultimi anni è stata particolarmente attenta al contenimento della spesa per il finanziamento degli organi elettivi e/o di governo politico-amministrativo.

III. Così delineata la disciplina nazionale vigente in tema di indennità di funzione ed evidenziati altresì i principi o le esigenze che hanno ispirato gli interventi degli ultimi anni (interventi che sono tutti quanti riconducibili alla funzione di coordinamento delle finanze pubbliche), si deve ora procedere ad analizzare la disciplina specificamente vigente nel Friuli-Venezia Giulia.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali e delle relative circoscrizioni, ai sensi dall'articolo 4, co.1, n.1 bis (aggiunto dall'articolo 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2): tale disposizione ha consentito di dettare una disciplina organica, concernente le indennità spettanti ai cittadini chiamati a ricoprire le cariche elettive presso gli Enti locali.

La materia relativa alle indennità degli amministratori degli Enti locali nella Regione Friuli-Venezia Giulia era inizialmente contenuta nella legge regionale 11 novembre 1996, n. 46. La successiva legge regionale 15 maggio 2002, n. 13, ha previsto all'articolo 3 comma 13, che la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali venisse determinata con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore per le autonomie locali, d'intesa con l'Assemblea delle autonomie locali (ora Consiglio delle Autonomie locali). In attuazione del disposto di cui alla legge regionale n.13/2002 la Giunta regionale ha adottato in data 14 gennaio 2003 l'atto deliberativo n. 58.

Il comma 14 dell'articolo 3, citata legge regionale 13/2002, ha previsto che le disposizioni di cui al comma 13 trovassero applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2003 e che

a far tempo da tale data fossero abrogate le norme di cui alla legge regionale 11 novembre 1996, n. 46 in contrasto o sostituite dalla disciplina di cui alla legge 13/2002.

Sono, pertanto, rimaste in vigore alcune disposizioni della Legge regionale n.46/1996, di cui le più importanti sono quelle relative al divieto di cumulo, dettate dall'art. 14 (Divieto di cumulo fra indennità di carica) e dall'art. 15 (Divieto di cumulo fra indennità di carica e di presenza e fra indennità di presenza), in ogni caso riprese nell'atto deliberativo n. 58/2003.

La citata legge regionale 13/2002 ha inoltre previsto, al comma 12, dell'articolo 3, la possibilità, per i consiglieri provinciali, di richiedere la trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione.

Infine con l'articolo 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2003, n. 12, è stato introdotto, anche nel Friuli-Venezia Giulia, l'istituto dell'indennità di fine mandato per i Sindaci ed i Presidenti di Provincia, già vigente nell'ordinamento statale.

Per quanto non espressamente previsto nella disciplina regionale, continua ad applicarsi la normativa statale contenuta nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in particolare per quanto concerne gli istituti relativi a permessi di cui possono fruire i dipendenti eletti, ai rimborsi ed alle indennità di missione degli amministratori ed ai rimborsi degli oneri conseguenti alla collocazione in aspettativa dei dipendenti eletti a cariche amministrative locali.

Per quel che specificamente riguarda la determinazione economica dell'indennità di funzione, alla prima deliberazione di Giunta regionale n.58 del 14 gennaio 2003 hanno fatto seguito le delibere giuntali n.1087 del 23 maggio 2005 e n.1193 del 24 giugno 2011.

In applicazione delle novità di cui alla legge finanziaria per il 2006 ed ai fini del contenimento dei costi della politica merita inoltre di essere segnalata la deliberazione della Giunta regionale n.573 del 17/03/2006 con la quale è stata disposta una riduzione del 10% delle indennità degli amministratori.

Per quel che specificamente riguarda la quantificazione delle indennità di funzione degli amministratori locali, il punto n.18 della deliberazione 14 gennaio 2003, n.58 – nel suo testo originario, vigente fino al 2005 – disponeva che *“le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate del 35 per cento per gli amministratori che svolgano attività lavorativa non dipendente, ovvero che, quali lavoratori dipendenti, siano stati collocati in aspettativa non retribuita ai sensi dell'articolo 81 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267...”*.

Con successiva deliberazione 13 maggio 2005 n.1087, in sede di aggiornamento degli importi previsti ai punti nn.2 e 8 della deliberazione n.58 del 14 gennaio 2003, la Giunta regionale ha, tra l'altro, stabilito che: *“il punto 18 della deliberazione n.58 del 14 gennaio 2003 è sostituito dal seguente: “18. Per gli amministratori, ad eccezione dei lavoratori dipendenti non collocati in aspettativa, le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate [...]”*.

Dopo aver provveduto nel 2006 alla riduzione delle indennità di funzione riconosciute agli amministratori locali, la Giunta regionale in data 24 giugno 2011 è tornata nuovamente sull'argomento approvando la deliberazione n.1193.

Tale deliberazione n.1193/2011 è quella ancora oggi vigente ed è stata emanata *“per un miglior coordinamento della materia che ha subito nel tempo numerose modifiche e integrazioni”*, ritenendo la Giunta regionale *“di provvedere all’adozione di un nuovo testo deliberativo completo, revocando le precedenti deliberazioni della Giunta regionale...”*.

In base a tale ultima deliberazione, si prevede che: *“per gli amministratori, ad eccezione dei lavoratori dipendenti non collocati in aspettativa, le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate...”*.

IV. Nel rendere il motivato avviso richiesto dal Comune istante, oltre quanto già espresso nei punti precedenti con riferimento alla disciplina e ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dal legislatore nazionale, come ben sintetizzati dalla deliberazione SS.RR. n.1/CONTR/2012, che ha giustamente affermato che: *“risulta evidente che con gli interventi sopra citati il legislatore ha voluto incidere sulla facoltà inizialmente prevista in capo agli enti locali ex art. 82, comma 11 del TUEL di incrementare, in presenza delle obiettive condizioni indicate, l’ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza, limitandola fino ad escluderla”*, si devono evidenziare anche ulteriori aspetti.

In particolare, per quanto specificamente stabilito dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, titolare di competenza legislativa esclusiva in tema di ordinamento degli enti locali, si deve rilevare come la maggiorazione dell’indennità di funzione non risulti estesa ai pensionati in maniera espressa e che diversi Comuni del Friuli-Venezia Giulia (tra cui in particolare i Comuni di Porcia e Fontanafredda che hanno richiesto un motivato avviso su questa materia), proprio in applicazione della normativa regionale, hanno in tutti questi anni seguito una prassi che ha costantemente escluso i pensionati dal beneficio della maggiorazione dell’indennità di funzione riconosciuta agli amministratori locali.

Infine, valorizzando anche la lettura costantemente fornita dalla Corte costituzionale (riportata *infra*) sull’utilizzo dei principi di coordinamento della finanza pubblica quali parametri interposti per interpretare la normativa regionale, in considerazione dei numerosi interventi di coordinamento di finanza pubblica recati dal legislatore statale sul tema (tra cui il D.L. 78/2010) si deve constatare che proprio per adeguarsi alla normativa di settore la Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia ha provveduto ad emanare la delibera giuntale del 24 giugno 2011, n.1193, senza peraltro prevedere in maniera espressa la maggiorazione dell’indennità di funzione a favore degli amministratori titolari di reddito da pensione (reddito peraltro che, salvo contraria qualificazione da parte del legislatore nazionale o regionale, nell’ordinamento italiano è sempre stato assimilato al reddito da lavoro dipendente).

Pertanto, anche atteso quanto espresso dal noto brocardo latino *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, la sola normativa regionale non offre di per sé sola elementi risolutivi per rispondere al caso prospettato, da considerare dunque alla luce dei principi di seguito espressi.

È quindi alla luce dei limiti stabiliti dal legislatore nazionale in attuazione del coordinamento della finanza pubblica che va interpretata la disciplina del Friuli-Venezia Giulia

in materia di indennità di funzione per gli amministratori locali, al fine di comprendere se la maggiorazione prevista dalla delibera di Giunta regionale n.1193 del 24 giugno 2011 spetti anche agli amministratori locali titolari di reddito da pensione.

V. La normativa regionale applicabile alle indennità di funzione degli amministratori locali, per essere compiutamente compresa ed applicata, deve infatti essere letta congiuntamente ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dal legislatore statale, a cui la Corte costituzionale ha sempre dato un particolare risalto, ritenendoli applicabili anche alle regioni a statuto speciale.

Tale scelta, oltre ad essere coerente con le premesse indicate nella deliberazione della Giunta regionale 24 giugno 2011 n.1193, che è stata emanata *“per un miglior coordinamento della materia che ha subito nel tempo numerose modifiche e integrazioni”*, è altresì imposta dalla cennata giurisprudenza della Corte costituzionale sul rispetto dei vincoli derivanti dal coordinamento della finanza pubblica.

Sul punto è stata recentemente emessa la sentenza della Consulta n.54 del 24 marzo 2014, in base alla quale si è riconosciuto che *“va innanzitutto confermata l’applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte ... (omissis)... Risolta positivamente la questione circa l’applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del decreto-legge n. 78 del 2010, va ribadita la natura di principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» delle disposizioni statali invocate dal ricorrente quali parametri interposti...”*.

Tale sentenza della Corte costituzionale, nel ribadire l'utilizzo dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale quali parametri per interpretare la disciplina di dettaglio recata dalle regioni a statuto speciale nell'ambito delle competenze riservategli dal loro statuto di autonomia, è pienamente conforme alla giurisprudenza costituzionale formatasi in materia (da ultimo, sentenze cost. nn. 217 del 18 luglio 2012, 3 del 14 gennaio 2013 e n.289 del 2 dicembre 2013, poste a base della motivazione contenuta nella citata sentenza 54/2013).

In particolare, la sentenza della Corte costituzionale n.217 del 18 luglio 2012, dovendo decidere, tra l'altro, sulla legittimità dell'esclusione dei contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia dalle riduzioni di spesa recate dall'art. 12, comma 30 della legge regionale n.22/2010 ha stabilito che: *“alla luce della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011, segnatamente in riferimento all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010), le disposizioni evocate dallo Stato come norme interposte – e cioè gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 – effettivamente prevedono principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, diretti (art. 6) al contenimento dei costi degli apparati amministrativi e (art. 9) delle spese in materia di personale. Con i quali la norma regionale censurata si pone in contrasto,*

elidendo, in favore di una determinata categoria di lavoratori autonomi (a collaborazione coordinata e continuativa), la disciplina che ad essi si conformava”.

Inoltre, la sentenza della Consulta n.3 del 14 gennaio 2013, dovendo decidere in tema di personale de Ila Regione Friuli-Venezia Giulia ha stabilito che *“La norma si pone, dunque, in aperto contrasto, tanto con l’art. 97 Cost., quanto con l’art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all’art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, le cui previsioni, come è stato poco sopra ricordato, costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e precludono a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo”.*

Infine, di un certo interesse è anche la sentenza della Corte costituzionale n.289 del 2 dicembre 2013 che ha affrontato la questione di legittimità relativa alla deroga al limite del 50% della spesa per personale a tempo determinato e per collaborazioni coordinate e continuative stabilita per le spese derivanti dai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale della Regione Abruzzo. In base alla decisione del Giudice delle leggi: *“tale deroga rende costituzionalmente illegittima la norma, perché lesiva di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Questa Corte ha avuto modo, in più occasioni, di ribadire (sentenze n. 108 del 2011 e 148 del 2012) che l’art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 – norma che introduce una nuova formulazione dell’art. 1, comma 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) e le norme di cui all’art. 1, commi 557-bis e 557-ter, della stessa legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all’art. 76, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) –, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi»”.*

In ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale è quindi ormai pacifica l’applicazione della disciplina stabilite dal legislatore nazionale nell’ambito della fissazione dei limiti dovuti al coordinamento della finanza pubblica.

Conseguentemente, detti limiti dovuti al coordinamento della finanza pubblica vanno utilizzati quali “parametri interposti” per valutare la costituzionalità della disciplina recata dal legislatore regionale, anche a statuto speciale.

Posto quindi che la disciplina delle indennità di funzione degli amministratori locali, dopo l’iniziale previsione del D.Lgs. 267/2000, ha avuto una serie di limitazioni (recate in particolare dall’art. 2, comma 25, legge 24 dicembre 2007 n. 244; dall’art. 61, comma 10 e dall’art. 76, comma 3, DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133/2008; dall’art. 5, comma 7 del DL n. 78/2010), anche la surrichiamata disciplina regionale va considerata in base agli

orientamenti (restrittivi) sulle maggiorazioni delle indennità di funzione, in quanto espressi in sede di fissazione dei limiti dovuti al coordinamento della finanza pubblica.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Porcia;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 19 giugno 2014.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 9 luglio 2014.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to dott. Andrea Gabrielli