



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 16 gennaio 2014

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 11769 del 23 dicembre 2013 con la quale il sindaco del comune di Vittuone (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premessato che

Il sindaco del comune di Vittuone (MI), con la nota sopra citata, richiede un parere in merito alla corretta applicazione dell'art. 7, comma 2, lettera e) del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e dell'art. 31, comma 28, della legge 12 novembre 2011, n. 183 concernenti la riduzione dell'indennità di funzione degli amministratori dell'ente locale in conseguenza della violazione del patto di stabilità interno.

Premette a tal fine che:

- nel 2009 l'ente non ha rispettato il patto di stabilità e, nel 2010, è stata applicata la riduzione del 30 per cento delle indennità degli amministratori;
- nel 2012, nuovamente, l'ente non ha rispettato il patto e, nel 2013, è stata applicata l'ulteriore riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010 (già decurtato a sua volta nella medesima misura);
- nel 2012, a seguito delle elezioni tenutesi nel mese di maggio, sono subentrati nuovi amministratori.

Chiede quindi di conoscere se i nuovi soggetti in carica nel 2012, e già destinatari della riduzione del 30 per cento del loro emolumento operata nell'anno 2013, debbano scontare l'ulteriore riduzione disposta per la violazione avvenuta nel 2009 sebbene non fossero in carica in quell'anno.

Si richiama, al riguardo, l'art. 31, comma 28, della legge n. 183/2011 che prevede l'applicazione della sanzione in parola ai soggetti *"in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno"*.

ammissibilità

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato inoltro del parere per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (organo previsto dall'art. 54 dello Statuto e disciplinato dalla legge regionale n. 22 del 2009, e solo recentemente costituito con Delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 225 del 30 settembre 2013) non osta alla predetta ammissibilità.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

Si fa presente, in ogni caso, che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando dunque ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle scelte gestionali.

merito

Il quesito proposto richiede di fornire una corretta interpretazione delle disposizioni di legge che stabiliscono le sanzioni a carico degli enti locali per il mancato rispetto del patto di stabilità interno e tra queste, in particolare, la riduzione delle indennità di funzione spettanti agli amministratori dei medesimi enti.

La materia risulta attualmente regolata dall'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 che, nel definire, ai commi 26 e seguenti, le singole sanzioni da irrogare gli enti inadempienti, ne prevede una differente disciplina applicativa a seconda che la violazione del patto sia accertata nell'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce oppure in un anno successivo.

Il comma 26, che nella formulazione assunta a seguito legge 23 dicembre 2012, n. 228 e ora in vigore, ripropone il medesimo contenuto dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (ora abrogato dall'art. 1, comma 507, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) elenca una serie di misure restrittive applicabili all'ente locale nell'anno successivo a quello dell'inadempimento degli obblighi del patto tra cui, per quanto di specifico interesse ai fini del presente parere, quella prevista alla lettera e) consistente nel *"rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010"*.

Il comma 28 del medesimo articolo stabilisce, di contro, che, nell'ipotesi in cui l'accertamento della violazione del patto avvenga successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, le sanzioni previste dal comma 26 si applicano

nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato l'inadempimento, precisando inoltre che *"la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno"*.

Si deve quindi ritenere, sulla base del quadro normativo richiamato, che la rideterminazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza nel senso sopra indicato, qualora applicabile nell'anno successivo a quello dell'inadempimento, come nel caso prospettato, debba necessariamente riguardare tutti gli amministratori dell'ente compresi quelli subentrati a seguito del rinnovo elettorale, indipendentemente dal fatto che fossero in carica o meno nell'anno in cui è avvenuta la violazione del patto.

La limitazione della riduzione ai soli in amministratori *"in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione"*, stabilita dall'art. 31, comma 28, della legge n. 183/2011, richiamato nella richiesta di parere, opera infatti esclusivamente nella diversa ipotesi in cui il mancato rispetto del patto di stabilità interno sia accertato successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce.

La predetta interpretazione trova conferma, come evidenziato nel parere reso da questa stessa Sezione con la deliberazione n. 155/2012, non solo nel dato letterale, ma nella stessa finalità del disposto del comma 26, lettera e) il quale, oltre a non prevedere eccezioni alla generale applicabilità nei confronti dei soggetti indicati, appare diretto non tanto a sanzionare sul piano personale i singoli amministratori (che rimangono comunque soggetti alle regole della responsabilità erariale in relazione a specifiche condotte che possano avere determinato l'inadempimento dell'ente) quanto piuttosto a colpire lo stesso ente locale sul piano istituzionale per il fatto oggettivo del mancato conseguimento degli obiettivi del patto.

Si consideri inoltre che la misura in esame, al pari di quelle previste nei precedenti punti dell'art. 31, comma 26, concorre a definire un sistema di limitazioni all'autonomia amministrativa e finanziaria dell'ente che non si esaurisce in un intervento meramente sanzionatorio, ma, attraverso l'imposizione di specifici divieti e obblighi, risulta altresì finalizzato ad indurre l'ente locale incorso nella grave irregolarità contabile della violazione del patto di stabilità interno ad adottare i provvedimenti necessari per ripristinare una sana gestione finanziaria (Cfr. Sezione di controllo per la regione Lombardia, deliberazione n. 293/2012).

Ammesso quindi, nei termini sopra riferiti, che anche l'indennità di funzione da corrispondere ai nuovi amministratori deve ritenersi soggetta alla decurtazione in parola, si tratta di stabilire se la riduzione del 30 per cento imposta dalla legge sull'ammontare *"risultante alla data del 30 giugno 2010"* debba essere riferita alla somma spettante di

diritto oppure alla minore somma effettivamente erogata per effetto di precedenti rideterminazioni della stessa e, in particolare, della riduzione applicata per la violazione del patto di stabilità nell'esercizio 2009.

La determinazione dell'indennità di funzione riconosciuta agli amministratori degli enti locali è stata interessata, nel corso degli ultimi anni, da numerosi interventi legislativi che, ispirati dall'esigenza di limitare le spese a carico dell'ente e, in particolare, i costi della rappresentanza politica, ne hanno modificato i criteri di calcolo, imponendone progressive riduzioni.

Ci si limita in questa sede a richiamare le principali tappe dell'evoluzione normativa registrata in materia, rinviando per una più dettagliata esposizione ad altre deliberazioni di questa Sezione che hanno trattato l'argomento (deliberazioni n. 373/2010, n. 418/2010, n. 1042/2010 e n. 35/2012).

L'art. 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel) che ha recepito il testo del previgente art. il 23 della legge 3 agosto 1999 n. 265, contiene la disciplina dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza da riconoscere agli amministratori degli enti locali, la determinazione della cui misura, per il rinvio operato dal comma 8, risulta attualmente definita dal Decreto del Ministero dell'interno 4 aprile 2000, n. 119.

Lo stesso art. 82, al comma 11, nella sua originaria formulazione, prevedeva che le indennità di funzione e i gettoni di presenza potessero essere aumentati o diminuiti, per i rispettivi componenti, con delibera di giunta o di consiglio, purché ricorressero le condizioni indicate nello stesso comma e, comunque, all'interno dei parametri indicati nel decreto ministeriale.

L'art. 1, comma 54, legge 23 dicembre 2005 n. 266, intervenendo per la prima volta sull'impianto normativo così delineato, ha previsto che per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, *"fossero rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005"*, tra gli altri emolumenti, anche le indennità e i gettoni di presenza spettanti agli amministratori degli enti locali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenute a dirimere un conflitto interpretativo sull'efficacia temporale della disposizione in esame, ne hanno confermato la perdurante vigenza, *"in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora"* ritenendo inoltre esclusa *"la possibilità di riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006"* (Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/2012).

L'art. 76, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è quindi intervenuto sull'art. 82, comma 11, del decreto legislativo n. 267/2000 (già in precedenza modificato dall'art. 2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), eliminando ogni possibilità di incremento di indennità di

funzione e gettoni di presenza rispetto alla misura determinata ai sensi del richiamato comma 8 dello stesso articolo ovvero mediante decreto ministeriale.

L'art. 5, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ha infine previsto un ulteriore rideterminazione in diminuzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per un periodo non inferiore ai 3 anni e in una misura variabile in ragione delle dimensioni demografiche dell'ente, rinviandone tuttavia l'attuazione ad un decreto ministeriale tutt'ora in attesa di emanazione.

Nella sequenza normativa sopra richiamata che, con l'evidente finalità di contenere i costi della rappresentanza politica, ha limitato in maniera sempre più stringente l'autonomia degli enti nel fissare la misura di indennità e gettoni, si è inserito anche l'art. 61, comma 10, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, stabilendo che *"a decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'art. 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità"*.

Questa Sezione, chiamata a pronunciarsi sull'applicazione della predetta disposizione, successivamente ripresa nei medesimi termini dall'art. 31, comma 26, lett. e) della legge 183/2011, ha ritenuto che riduzione del 30 per cento dovesse operare sull'ammontare *"effettivamente erogato dall'ente"* alla data del 30 giugno 2008 come risultante dalle riduzioni già imposte dal meccanismo legale di determinazione definito dal quadro normativo sopra richiamato (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la regione Lombardia, deliberazione n. 373/2010).

Si è sostenuto, in particolare, che l'indennità effettivamente erogata, sulla base delle riduzioni previste dalla legge o adottate autonomamente dal singolo ente, non potesse essere fittiziamente aumentata sino ai limiti previsti dal citato decreto ministeriale 119/2000, per poi essere decurtata in applicazione della specifica sanzione conseguente alla violazione del patto di stabilità.

La necessità di comprendere nel computo dell'indennità da ridurre anche le precedenti decurtazioni della stessa è apparsa giustificata, oltre che dalla formulazione letterale della norma che fa riferimento all'ammontare *"risultante"* anziché a quello *"spettante"*, anche dalla finalità della norma medesima, che in quanto diretta a sanzionare la violazione del patto non può certo privare di efficacia disposizioni di legge dirette a limitare, in via generale, le spese a carico dell'ente.

L'interpretazione proposta, conforme ai pareri resi da altre Sezioni regionali della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 52/2009; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 15/2009) e estensibile anche all'applicazione dell'art. 31, comma 26, lett. e) della legge 183/2011 oggetto del presente

parere, deve essere tuttavia precisata con riferimento all'ipotesi, non contemplata dai precedenti citati, in cui la misura dell'indennità di funzione effettivamente corrisposta al 30 giugno 2010, sconti la medesima riduzione del 30 per cento imposta dal citato art. 61, comma 10, del decreto legge 112/2008 per violazione del patto di stabilità nell'esercizio 2009.

Si ritiene al riguardo, a integrazione di quanto espresso nel parere richiamato, che l'ammontare dell'indennità su cui calcolare la riduzione prevista dal più volte citato art. 31, comma 26, lett. e), della legge 183/2011 non possa che essere quello risultante dalle riduzioni deliberate in applicazione di disposizioni di legge destinate alla generalità degli enti o di determinazioni assunte autonomamente dal singolo ente, destinate tuttavia ad avere effetti potenzialmente permanenti in funzione del contenimento dei costi della rappresentanza politica.

Si deve viceversa escludere, ai fini del predetto calcolo, la riduzione che sia stata deliberata in applicazione delle sanzioni per la precedente violazione del patto di stabilità interno i cui effetti, per espressa disposizione di legge, sono limitati all'anno seguente a quello della violazione stessa o del suo accertamento.

Ammettere la riduzione dell'indennità, già rideterminata in diminuzione per una precedente violazione del patto di stabilità, significherebbe ripristinare gli effetti di una sanzione che si erano già esauriti nell'anno successivo a quello della sua prima (ed unica) applicazione, rendendoli di fatto permanenti in contrasto a quanto espressamente stabilito dalla legge.

L'ente che nel 2010 abbia provveduto a decurtare del 30 per cento l'indennità di funzione degli amministratori per la violazione del patto di stabilità nell'esercizio 2009, sarebbe costretto infatti a subire nel 2013, per la nuova violazione del patto intervenuta nel 2012, una riduzione della stessa indennità in una misura doppia secondo un meccanismo sanzionatorio che, non trovando alcun riscontro nella legge, non può essere desunto in via interpretativa dal quadro normativo esistente.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si può pertanto affermare, con riferimento al quesito in esame, che la riduzione dell'indennità di funzione conseguente alla violazione del patto di stabilità accertata nell'esercizio finanziario immediatamente seguente deve essere estesa, secondo il disposto dell'art. 31, comma 26, lett. e) della legge 183/2011, a tutti gli amministratori dell'ente, compresi quelli subentrati a seguito del rinnovo elettorale, indipendentemente dalla circostanza che fossero in carica o meno nell'anno in cui si è verificata la violazione.

La stessa riduzione deve essere calcolata, in ogni caso, sull'ammontare dell'indennità effettivamente erogata alla data del 30 giugno 2010, come risultante per l'effetto dell'applicazione di ulteriori riduzioni, ad eccezione di quella derivante da una precedente

violazione del patto di stabilità la cui efficacia non può essere protratta oltre l'anno seguente a quello della violazione medesima o del suo accertamento se successivo.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 16 gennaio 2014.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 28/01/2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)