



DELIBERAZIONE n.145/2014/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 30 luglio 2014

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente F.F.
dott. Tommaso Miele	Consigliere, relatore
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota prot. 1427 del 16 giugno 2014, con la quale il Sindaco del Comune di Lucito (CB) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.39/PRES/2014 del 15 luglio u.s. di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Cons. Tommaso Miele;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Lucito (CB) ha avanzato richiesta di parere in ordine alla corresponsione ai consiglieri comunali eletti del gettone di presenza, alla luce del comma 136 dell'art. 1, Legge n. 56/2014, che impone di rideterminare gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori, tenuto conto dell'intervenuta abrogazione del comma 9 dell'art. 16, D.L. n. 138/2011.

Chiede inoltre di conoscere se, a parere della Corte, l'invarianza della
DELIBERAZIONE N.145/2014/PAR
Sezione controllo Molise

spesa venga assicurata dalla circostanza che il Comune passa da una Giunta composta da un vicesindaco e tre assessori ad una Giunta con un vicesindaco ed un assessore, oppure se si debba considerare come riferimento solamente l'indennità del Sindaco, potendosi in tal caso ridurre in percentuale tale indennità, corrispondendo la differenza al vicesindaco ed all'assessore comunale.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art.50 del D. Lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Lucito (CB) e, pertanto, deve ritenersi ammissibile sul piano soggettivo.

Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art. 7, co.8, della legge n. 131/2003 "*conferisce alle Sezioni regionali di*

portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica" (deliberazione delle SS.RR. n.54/CONTR/2010). Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti. Devono, pertanto, ritenersi inammissibili sul piano oggettivo le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici tali da determinare una ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Tanto premesso, la richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Lucito (CB), riguardando fondamentalmente l'esatta interpretazione di una norma, recentemente entrata in vigore, relativa alle modalità di individuazione del limite di spesa per gli oneri connessi alle attività degli amministratori locali dei Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, risulta oggettivamente ammissibile. Trattasi, infatti, di richiesta rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, avente carattere generale e non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato.

Merito.

L'art. 1, co. 135, della legge n. 56/2014, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni,

modificando l'art. 16, co. 17, del D.L. n. 138/2011, nei Comuni fino a 10.000 abitanti, prevede l'aumento del numero di consiglieri e del numero massimo di assessori. Per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti (ipotesi in cui ricade il Comune richiedente) il numero di consiglieri comunali è elevato da 6 a 10 e il numero massimo di Assessori è stabilito in 2 (risulta, quindi, confermato il numero massimo di assessori precedentemente stabilito per i Comuni tra 1.000 e 3.000 abitanti, mentre per i Comuni fino a 1.000 abitanti, quali il Comune di Lucito, non era precedentemente previsto alcun assessore). Il successivo comma 136 stabilisce che i Comuni interessati dal citato 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"*.

Dunque il titolo del TUEL (articoli da 77 a 87 del D.Lgs. n. 267/2000) al quale il comma 136 si riferisce, dedicato a disciplinare lo *status* degli amministratori degli enti locali, prevede in loro favore vari oneri a carico della finanza pubblica di diversa natura e contenuto (oneri per permessi retribuiti, indennità di funzione, gettoni di presenza, rimborso delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi). La complessiva quantificazione di tali oneri per ciascun ente dipende evidentemente da vari fattori: numero degli amministratori, frequenza

amministratori, presenza tra gli amministratori locali di parlamentari o di consiglieri regionali (art. 83), rinuncia volontaria alla indennità di funzione spettante, ecc. Ne deriva, conseguentemente, che la spesa effettivamente sostenuta potrà differire tra ente ed ente (anche di identiche dimensioni demografiche) e, nello stesso ente, nel corso degli anni.

Il numero degli amministratori degli enti locali inizialmente stabilito nel Testo Unico degli Enti Locali è stato oggetto di varie modifiche nel corso degli ultimi anni, fino all'ultima, sopra citata, che comporta un aumento complessivo del numero dei consiglieri e del numero massimo di assessori nei Comuni fino a 10.000 abitanti (l'85% circa dei Comuni italiani). Ebbene, con la disposizione contenuta nel menzionato comma 136, il legislatore ha voluto evitare che tale aumento determinasse un corrispondente aumento della spesa pubblica, prevedendo espressamente, per i Comuni interessati, la rideterminazione dei relativi oneri al fine di assicurare l'invarianza della spesa in rapporto alla *"legislazione vigente"*.

La disciplina in questione solleva diversi problemi interpretativi, sia in ordine all'individuazione delle normative di riferimento per l'ottemperanza dell'obbligo di invarianza della spesa *"a legislazione vigente"*, sia in ordine alla determinazione delle voci di spesa ed all'individuazione del periodo di tempo rilevanti ai fini del rispetto dell'obbligo stesso.

Sul punto, diverse questioni interpretative sono state oggetto di

Puglia/112/PAR/2014), e giova confermare l'interpretazione che mette in relazione l'obbligo dell'invarianza della spesa in relazione al numero di amministratori indicati all'art. 16, co. 17, del D.L. n. 138/2011 e non al numero di amministratori in carica al momento della entrata in vigore della legge n. 56/2014. Tale soluzione, peraltro, risulta apprezzabile sia per ragioni di uniformità e dunque senza che abbia rilevanza la durata del mandato degli amministratori uscenti, sia in quanto una diversa interpretazione condurrebbe al paradossale effetto, almeno potenziale, di incrementare la spesa, dal momento che, generalmente, i Consigli e le Giunte uscenti di Comuni con meno di 10.000 abitanti hanno un numero di consiglieri e di assessori maggiore di quello stabilito dal D.L. n. 138/2011 e, quindi, comportano per gli enti una spesa tendenzialmente maggiore rispetto a quanto stabilito dal D.L. n. 138/2011 prima e successivamente dalla legge n. 56/2014.

Sempre nella considerazione che l'interpretazione della normativa in oggetto non possa prescindere dal dato teleologico, costituito dall'esigenza di non incrementare la spesa pubblica, come già precisato (cfr. Sez. Contr. Puglia, *cit.*), si ritiene che il limite di invarianza della spesa sia unico, riguardi complessivamente l'Ente (non il singolo amministratore o il singolo organo del Comune) e sia composto dalla somma di più voci eterogenee.

Tale limite unico che dovrà essere considerato sarà determinato da voci di spesa diversamente quantificate in base alla loro natura, rapportato al D.L. n. 138/2011. Dall'individuazione di tale limite unico, ne deriva che

l'Ente, nell'ambito della sua autonomia decisionale, potrà compensare
DELIBERAZIONE N.145/2014/PAR
Sezione controllo Molise

eventuali incrementi di talune tipologie di spesa con corrispondenti riduzioni di altre.

Infine, appare ragionevole che la determinazione del limite di spesa avvenga considerando la spesa relativa all'esercizio finanziario precedente alle elezioni amministrative, dunque alla concreta applicazione della L. n. 56/2014, soluzione quest'ultima preferibile, in assenza di indicazioni da parte del Legislatore, anche alla luce del principio di annualità del bilancio.

In ordine al richiamo contenuto nel quesito all'abrogazione del comma 9 del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, si deve osservare, premettendo che sul punto si è avuto il sovrapporsi, spesso disorganico, di disposizioni più volte modificate nell'arco di un breve periodo, che la legge n. 135/2012, nel riscrivere i primi 16 commi dell'art. 16 della legge 148/2011, ha eliminato l'unico riferimento temporale dotato di un certo grado di certezza, che risultava, nella versione storica, contenuto nel comma 9 del medesimo articolo 16. Invero, l'attuale comma 9 prevede unicamente la composizione degli organi dell'unione di comuni, ma nulla aggiunge su eventuali scadenze temporali per l'applicazione della norma, seppur il comma 18 dello stesso art. 16 continui tuttora a richiamare il comma 9 al fine della decorrenza temporale dell'eliminazione del gettone di presenza.

Pertanto, in mancanza di un riferimento normativo puntuale, non può che ricorrersi ad un'interpretazione logico-sistematica (art. 12 preleggi) della normativa riguardante il punto specifico, dalla quale può dedursi

che l'abolizione del gettone di presenza per i consiglieri comunali decorre
DELIBERAZIONE N.145/2014/PAR
Sezione controllo Molise

dal momento di costituzione dell'unione di comuni che, peraltro, doveva essere istituita obbligatoriamente entro il termine stabilito dalla L.n.135/2012, ossia il 1° gennaio 2013 con riguardo all'esercizio condiviso di almeno tre funzioni fondamentali, pena l'attivazione del potere sostitutivo statale. Non potrebbe infatti revocarsi in dubbio che l'abolizione del gettone di presenza si inserisca in un contesto di riduzione dei costi della politica nei Comuni di minori dimensioni e di razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, non potendosi ipotizzare un obbligo, normativamente previsto, di gestione associata di tutte le funzioni senza che, contestualmente, si sancisca l'abolizione o la riduzione di parte degli organi comunali, ovvero l'abolizione dei trattamenti economici dei consiglieri dei Comuni di più ridotte dimensioni (sul punto, conforme, già Sez. Controllo Calabria, n. 170/PAR/2012).

In conclusione, deve ritenersi che il Comune con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, a decorrere dal momento in cui è sancita l'adesione all'unione di comuni, quale che sia la modalità prescelta (esercizio di tutte le funzioni sin da subito, ovvero gradualmente, secondo le scadenze stabilite dal nuovo art. 14, c. 31-ter, della Legge n. 122/2010), non può più applicare ai propri consiglieri le disposizioni di cui all'art. 82 del TUEL.

P Q M

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Lucito (CB).

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 30 luglio
DELIBERAZIONE N.145/2014/PAR
Sezione controllo Molise

2014.

Il Magistrato, relatore
F.to (Cons. Tommaso Miele)

Il Presidente F.F.
F.to (Dott. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 30 luglio 2014.

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
F.to (Dott. Davide Sabato)