

**Deliberazione n. 214/2014/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

**Adunanza del 20 novembre 2014.**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Visto l'articolo 17, comma 31, e il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009,

n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Medesano (Pr), pervenuta a questa Sezione in data 16 ottobre 2014, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 50 del 17 novembre 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 20 novembre 2014 il relatore Riccardo Patumi;

### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di Medesano (Pr) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto le indennità di funzione e i gettoni di presenza previsti in favore degli amministratori degli enti locali.

*In particolare, detta richiesta concerne "l'esistenza o meno, nell'attuale contesto normativo, di spazi di autonomia in capo agli organi deliberativi di questo Comune ed in particolare se, ricorrendo la condizione di cui all'art. 2 c.1 lett. b) D.M. 119/2000, possa procedere alla maggiorazione nella misura del 3% dell'importo delle indennità degli amministratori e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali".*

Il Sindaco di Medesano evidenzia che ricorre uno dei

presupposti in presenza dei quali il citato decreto ministeriale consente di rideterminare tali emolumenti; infatti, la percentuale di entrate proprie dell'ente istante, rispetto al totale, come risulta dall'ultimo conto del bilancio approvato, è superiore alla media regionale per fascia demografica di appartenenza.

Sulla base di tale circostanza, l'istante chiede se, alla luce della normativa vincolistica vigente in materia, possa legittimamente procedere alla maggiorazione dell'importo delle indennità e dei gettoni di presenza previsti a beneficio degli amministratori comunali.

## **Diritto**

### **1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.**

**1.1** L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del sindaco, rappresentante legale dell'ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

**1.2.1** Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, 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.

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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle

Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Di recente, la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai

relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

**1.2.2** Sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto *“risulta connesso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (Sezioni riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

## **2. Merito**

**2.1** Il Comune istante domanda se possa legittimamente procedere alla maggiorazione, nella misura del 3%, dell’importo delle indennità e dei gettoni di presenza in favore degli amministratori comunali, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. b, del decreto del Ministero dell’interno 4 aprile 2000, n. 119 (rubricato *“regolamento recante norme per la determinazione della misura dell’indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell’art. 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265”*). Ciò, in considerazione della circostanza che sussiste il presupposto per deliberare tale maggiorazione, in quanto la percentuale delle entrate proprie del Comune, rispetto al totale, è superiore alla media regionale per fascia demografica di appartenenza.

**2.2** Preliminarmente, occorre operare una ricognizione delle

principali norme aventi ad oggetto le indennità di funzione ed i gettoni di presenza spettanti agli amministratori comunali.

**2.2.1** Il d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante *“testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”*, all’art. 82 (rubricato *“Indennità”*) prevede quanto segue:

*“1. 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 dei comuni e dei consorzi tra enti locali.  
(Omissis)*

*2. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni.*

*(Omissis)*

*8. La misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al presente articolo è determinata, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministro del tesoro del bilancio e delle programmazione economica ... nel rispetto dei seguenti criteri:*

*(Omissis)*

*b) 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;*

*(Omissis)”*.

Per un approfondimento delle principali novelle legislative che hanno inciso sull’art. 82, si rimanda alla deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte, n. 24/SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014. Come meglio evidenziato nella richiamata pronuncia, nel corso degli anni sono stati introdotti vincoli che hanno ridotto la

platea dei soggetti destinatari delle indennità in argomento ed, altresì, ne hanno diminuito la misura, fino a precluderne l'incremento, cristallizzandole.

**2.2.2** Il decreto del Ministero dell'interno, nonostante siano trascorsi 14 anni dalla sua previsione, non è stato ancora emanato. Pertanto, la normativa base concernente le indennità di funzione ed i gettoni di presenza previsti a beneficio degli amministratori degli enti locali dev'essere ancora rinvenuta nel citato decreto del Ministero dell'interno n. 119/2000. Tale provvedimento normativo stabilisce, all'art. 2, quanto segue:

*"Gli importi risultanti dalla tabella A sono maggiorati:*

*a) del 5% per i comuni caratterizzati da fluttuazioni stagionali della popolazione, tali da alterare, incrementandolo del 30%, il parametro della popolazione dimorante; l'incremento, verificabile anche attraverso i consumi idrici ed altri dati univoci ed obiettivamente rilevabili, dovrà essere attestato dall'ente interessato;*

*b) del 3% per gli enti la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale delle entrate, risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato, sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alle tabelle B e B1 allegate;*

*c) del 2% per gli enti la cui spesa corrente pro-capite risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alle tabelle C e C1".*

**2.2.3** Negli anni successivi, il legislatore statale ha introdotto discipline vincolistiche per ragioni di contenimento della spesa pubblica.

Innanzitutto, mediante l'art. 1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)"*, ha rideterminato, in riduzione del 10% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005, le indennità *de quibus*.

**2.2.4** In seguito, il d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (*"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*), convertito con modificazioni dalla legge 6

agosto 2008, n. 133, mediante l'art. 61, comma 10, ha sospeso la possibilità di adeguare le indennità previste dall'art. 82; inoltre, il disposto di cui all'art 76, comma 3, ha abrogato la possibilità di incrementare dette indennità, mediante delibera di giunta o di consiglio, per i rispettivi componenti.

In tal modo si è prodotto un effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità in analisi, nonché dei gettoni di presenza.

**2.3** Delineato il quadro normativo, è necessario ricordare il contenuto delle deliberazioni più significative, mediante le quali questa magistratura contabile ha affrontato la problematica in esame.

**2.3.1** Le Sezioni riunite di questa Corte, in sede di controllo, con deliberazione 12 gennaio 2012, n. 1, hanno evidenziato che *"il legislatore ha voluto incidere sulla facoltà inizialmente prevista in capo agli enti locali ... di incrementare ... l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza, limitandola fino ad escluderla"*; pertanto, continuano le Sezioni riunite, *"emerge un quadro in base al quale gli importi spettanti agli interessati restano cristallizzati a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 112 del 2008, in quanto immodificabili in aumento a partire dalla predetta data"*.

**2.3.2** Successivamente, la Sezione delle autonomie, mediante deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014, ha confermato le coordinate interpretative di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/2012 ribadendo come *"l'effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza ... sia ancora attuale e vigente"*. Ad integrazione di quanto evidenziato dalle Sezioni riunite, la citata deliberazione della Sezione delle autonomie, alla quale si rinvia per un approfondimento della questione, ha altresì rilevato che detta sterilizzazione non deve considerarsi preclusiva dei meccanismi incrementali previsti dal decreto del Ministero dell'interno n. 119/2000, ancora vigenti. Il quadro normativo così interpretato, infatti, pur rispettoso degli obiettivi di risanamento dei conti della finanza pubblica, salvaguarda altresì le esigenze di parità di trattamento e di effettività dell'accesso alle funzioni pubbliche che



informano il sistema tabellare di cui al citato decreto ministeriale. In tal modo si assicura il rispetto della *“volontà del legislatore di attualizzare il più possibile il meccanismo di determinazione delle indennità in questione parametrandone la misura a criteri strettamente correlati all’impegno che la carica conferita implica”*.

La Sezione autonomie, comunque, ha altresì ritenuto necessario sottolineare come *“ogni decisione, peraltro facoltativa, da cui deriva una rivisitazione di determinazioni già assunte ed un aumento di spesa debba essere adeguatamente ponderata sì da verificare se gli elementi di fatto posti a fondamento della stessa abbiano consistenza tale da assicurare l’ossequio, anche sostanziale, della normativa vigente”*.

**2.4** La Sezione delle autonomie, mediante la citata pronuncia n. 24/2014, nell’esercizio della funzione nomofilattica in materia di attività consultiva, ha enunciato un principio di diritto al quale tutte le sezioni regionali di controllo, ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e s.m.i., devono conformarsi.

Il principio, per cui la sterilizzazione del sistema di determinazione degli emolumenti in parola non incide sul meccanismo tabellare per scaglioni, è stato espressamente riferito dalla Sezione delle autonomie alla possibilità, per i comuni, di aumentare gli emolumenti in analisi a seguito del transito dell’ente locale in una diversa classe demografica.

**2.4.1** Secondo una possibile ricostruzione, l’enunciato principio potrebbe trovare applicazione anche alla situazione oggetto della richiesta di parere, ossia ai comuni la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale, sia superiore alla media regionale per fasce demografiche. Tali comuni, conseguentemente, avrebbero la facoltà di procedere a aumentare legittimamente del 3% l’importo delle indennità *de quibus*.

In assenza di un intervento del legislatore statale (che, comunque, sarebbe auspicabile), potrebbe infatti considerarsi preclusa all’interprete la possibilità di spingere il proprio intervento ricostruttivo fino a giudicare in vigore solo parte del meccanismo tabellare per scaglioni.

A ciò si aggiunga che la deliberazione della Sezione delle

autonomie n. 24/2014, in parte motiva sembra estendere il ragionamento sviluppato in riferimento all'incremento demografico, oggetto della questione di massima, fino a enunciare un più ampio principio, valevole per tutti i meccanismi incrementali di cui all'art. 2 del decreto ministeriale n. 119/2000. Riferendosi alla normativa che ha determinato l'effetto di sterilizzazione permanente, infatti, evidenzia che *"si ritiene che tali principi non possano considerarsi preclusivi dei meccanismi incrementali previsti dal D.M. 119/2000 né che incidano sulla operatività degli stessi"*.

**2.4.2** Un'altra non meno convincente lettura, tuttavia, conduce a considerare tuttora in vigore unicamente il meccanismo incrementale conseguente allo sviluppo demografico. Solo detto criterio, infatti, risponde alla *"volontà del legislatore di aggiornare il più possibile il meccanismo di determinazione delle indennità in questione parametrandone la misura a criteri strettamente correlati all'impegno che la carica conferita implica"*. Alla base un elementare principio di ragionevolezza, in ossequio del quale non possono essere trattati in modo uguale casi diversi, cioè, per venire alla situazione in analisi, situazioni in cui diverso sia l'impegno richiesto agli amministratori e diversa anche la responsabilità nella quale rischiano di incorrere in ragione della propria carica.

Il criterio di cui alla lettera b) dell'art. 2 del decreto ministeriale in argomento, diversamente, trova la propria *ratio* in una disponibilità di risorse tale da consentire all'ente locale di affrontare un'eventuale maggiorazione dell'indennità (così, la circolare del Ministero dell'interno del 5 giugno 2000, n. 5), quindi di esercitare proprio quella discrezionalità che il legislatore ha inteso cristallizzare.

**2.5** Questa Sezione ritiene che sarebbe utile l'adozione di una delibera di orientamento in materia, occorrendo risolvere una questione di massima di particolare importanza e di obiettiva complessità, nonché avente rilevanza generale, in quanto suscettibile di diffusa applicazione. In particolare, sembra oggettivamente di difficile interpretazione il quadro normativo in argomento, pertanto meritevole di una pronuncia della Sezione delle autonomie, o delle Sezioni riunite, allo scopo di evitare che possano

afferinarsi interpretazioni contrastanti.

Peraltro, è indubbio che la questione presenta un *quid novi* rispetto a quella già decisa dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 24/2014 e tale circostanza giustificerebbe l'adozione di un'ulteriore pronunciamento.

### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna sospende la pronuncia e rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza. In particolare affinché possa considerare la possibilità di deferire la questione alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo il quale per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza in materia di attività consultiva, la citata sezione emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano; ciò, sempre che il citato Presidente non ritenga, invece, opportuna l'adozione, da parte delle Sezioni riunite, di una pronuncia di orientamento generale, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

### **DISPONE**

Alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e di dare avviso, della rimessione, al Sindaco del Comune di Medesano (Pr) ed al Presidente di Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 20 novembre 2014.

Il presidente  
f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore  
*f.to (Riccardo Patumi)*

Depositata in segreteria il 20 novembre 2014.

Il direttore di segreteria  
*f.to ( Rossella Broccoli)*



