



Deliberazione n. 208/2015/PAR
Comune di Blera (VT)

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nella Camera di consiglio del 13 novembre 2015

composta dai seguenti magistrati:

Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Donatella Scandurra	Consigliere;
Elena Papa	Primo Referendario;

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTE la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di controllo della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sez. Riunite della Corte dei conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché da ultimo n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la L. 4 marzo 2009, n. 15;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 15 aprile 2010,

n. 8 recante “Pronuncia di orientamento generale sull’attività consultiva”;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto n.2 del 2015, con il quale il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio;

CONSIDERATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Blera, con nota del 21.8.2015 n.5501, acquisita al protocollo della Sezione con il n.4047 del 25.8.2015 e mai inoltrata tramite il Cal;

VISTA l’ordinanza presidenziale n.49 del 12 novembre 2015, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna per l’esame collegiale della predetta questione consultiva;

UDITO, nella camera di consiglio del 13 novembre 2015 il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Blera ha formulato richiesta di parere circa le modalità di calcolo delle indennità di funzione del Sindaco e degli Assessori e dei gettoni di presenza dei Consiglieri comunali. Il quesito ermeneutico è finalizzato ad individuare, in particolare, la corretta applicazione dell’art.1, comma 136, della L. n.56/2014, nella parte in cui richiede, prima di applicare il precedente comma 135 che consente l’aumento del numero dei Consiglieri e degli Assessori, di individuare il tetto massimo retributivo, assicurando *“l’invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente”*.

Occorre evidenziare che, peraltro, la Sezione ha atteso invano l’inoltro della richiesta, anticipata via PEC, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall’art.123, 4° comma, Cost. ed istituito dall’art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi profili attuativi- dalla legge regionale n. 1/2007, conseguendone dilazione dei tempi di rilascio del medesimo.

CONSIDERATO

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono investite, dall’art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, ma l’esercizio della funzione consultiva è subordinato alla previa verifica in concreto della coesistenza di due

requisiti di ammissibilità.

In relazione al **profilo soggettivo**, la richiesta di parere deve provenire dal legale rappresentante di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003 e nella specie è ammissibile, in quanto presentata a firma del Sindaco *pro-tempore*, soggetto legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente locale e ad impegnarlo verso l'esterno (art. 50 TUEL); la richiesta avrebbe peraltro dovuto essere inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art.123, 4° comma, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi profili attuativi- dalla legge regionale 1/2007, del quale da tempo la Sezione sollecita il concreto svolgimento della funzione di "filtro" attribuitagli a livello ordinamentale, per agevolare la pronta ed omogenea risoluzione delle questioni interpretative di contabilità pubblica nell'ambito del territorio regionale di riferimento. Si auspica, dunque, che per il futuro sia seguita tale modalità di inoltro.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere presentata è, del pari, ammissibile, in quanto ha per oggetto un quesito di carattere generale ed astratto riguardante l'interpretazione e l'applicazione dell'art.1, comma 136, della L. n.56/2014, che attiene all'importo delle indennità e dei gettoni erogabili agli amministratori locali (Sindaco, Assessori e Consiglieri comunali).

Trattasi di tematica riconducibile alla materia della "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva *ex lege* n.131/03, quale delineata dalla vigente normativa ed interpretata dalle linee di indirizzo dettate dalla Corte conti.

Com'è noto, possono essere esaminate in sede consultiva, accanto alle questioni riconducibili al concetto di "contabilità pubblica" - intesa come sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici "anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS. RR., deliberazioni n. 54, del 17 novembre 2010 ed in senso conforme n.14 dell'8 marzo 2011). La Sezione delle autonomie, ha di recente precisato che, 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), anche l’attinenza del quesito proposto ad “una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”, giungendosi alla conclusione 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 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” (deliberazione n. 3/2014/SEZAUT).

D’altro canto, la funzione consultiva non può essere esercitata in relazione ad un concreto comportamento gestorio spettante all’Ente, a pena di determinare l’inserimento della Corte “nei processi decisionali degli enti”, in modo del tutto incompatibile con la natura esterna e neutrale delle funzioni di questa magistratura di controllo.

Il quesito in esame, pur riferendo alcune circostanze concrete, può ritenersi posto in termini generali ed astratti, poiché solleva un dubbio ermeneutico sulla citata disposizione, nella parte in cui pone dei limiti massimi alle somme da corrispondere, a titolo di indennità e gettoni di presenza, agli amministratori, per cui la questione -per come è stata prospettata- deve essere dichiarata ammissibile sotto il profilo oggettivo, in conformità alla linea interpretativa costantemente seguita da questa Sezione.

Nel merito, il Sindaco di Blera, in particolare, deduce che la L. n.56/2014 (c.d. legge Del Rio) ha consentito, all’art. 1, comma 135, ai Comuni aventi come Blera una popolazione compresa tra i 3.000 ed i 5.000 abitanti, di riampliare il numero dei Consiglieri a 12 e degli Assessori a 4, novellando sul punto l’art.16, comma 17, lett. B) del D.L. n.138/2011, convertito dalla L. n.148 del 2011, (che li aveva nella sua versione originaria ridotti -rispetto al Tuel- a 7 Consiglieri ed a 3 Assessori).

Il successivo comma 136 ha, tuttavia, specificato che, prima di applicare la disposizione di cui al comma 135, i Comuni interessati debbono provvedere “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*”.

L'organo richiedente rappresenta che, visti gli oscillanti orientamenti della Corte dei conti sul tema, non è chiaro se, per individuare detto limite della "invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente" previsto dall'art.1, comma 136, della L. n.56/2014, di cui chiede l'interpretazione, si debba far riferimento all'indennità massima teorica prevista dal D.M. n.119/2000, come in astratto rapportata alla fascia demografica cui appartiene il Comune, per poi ridurla del 10% in base all'art. 1, comma 54, L. 23 dicembre 2005, n. 266/2005 (Legge finanziaria 2006), oppure alla minore indennità virtuosamente prevista ed erogata in concreto negli ultimi esercizi dall'Ente per propria scelta discrezionale, applicando una decurtazione superiore al 10%.

Chiede, conseguentemente di sapere se, con deliberazione del Consiglio comunale, sia possibile incrementare nuovamente le indennità degli amministratori locali in modo da ricondurle sino al limite teorico di fascia demografica di cui al DM n.119/2000 decurtato del 10% e moltiplicare poi tale risultato per il numero degli amministratori, come ridotto dal D.L. n.138 del 2011 alla data della sua originaria entrata in vigore, prima della modifica apportata nel 2014.

A tal fine rappresenta che nel mandato conclusosi a maggio 2015 i Consiglieri erano 16 e gli Assessori 5, in quanto il Comune non ha avuto elezioni amministrative tra il 2012 ed il 2013, per cui non è mai stata applicata la riduzione del numero degli amministratori in ottemperanza all'art.16 della L. n.138/2011, mentre l'indennità del Sindaco, costituente il parametro base per determinare gli altri emolumenti, è stata comunque ridotta al di sotto del 10% richiesto dall'art. 1, comma 54, L. 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006, che ha previsto la riduzione del 10% degli emolumenti delle cariche individuali e collegiali in auge al 30 settembre 2005, chiamando in tal modo anche gli organi degli Enti locali e delle Regioni a contribuire alla razionalizzazione della spesa pubblica).

Così delineato il quesito sottoposto alla valutazione del Collegio, anzitutto è bene chiarire, trattandosi di questione preliminare, su quale numero di amministratori vada calcolata l'invarianza della spesa per quei Comuni che, come Blera, non abbiano ancora avuto un turno elettorale utile all'applicazione del D.L. n.138/2011. Sul punto la Circolare del Ministero dell'Interno n.6508 del 24 aprile 2014 ha chiarito, in modo condivisibile, che *"al fine di individuare un criterio di calcolo uniforme per tutti i Comuni, si ritiene che l'interpretazione delle disposizioni introdotte dalla citata legge*

n.54/2014 debba tener conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di controllo e contenimento della spesa, che costituiscono uno dei principali obiettivi cui è finalizzata detta legge, funzionale alla correzione e al risanamento dei conti di finanza pubblica. Da ciò consegue che tutti i Comuni, compresi quelli che, non essendo ancora andati al voto, non hanno potuto operare la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori, debbano parametrare la rideterminazione degli oneri, per assicurare l'invarianza della spesa, al numero di amministratori indicati dall'art. 16, comma 17, del decreto legge 13.8.2011 n.138, convertito con modificazioni dalla legge 14.9.2011 n.148". Per i Comuni delle dimensioni demografiche di Blera, dunque, 7 Consiglieri ed a 3 Assessori, numero sul quale andranno calcolati i relativi compensi in proporzione a quello del Sindaco.

In tal senso questa Sezione si è già espressa con deliberazione n.230/2014, chiarendo nell'esercizio della funzione consultiva, che per "legislazione vigente" cui rapportare l'invarianza degli oneri debba intendersi non quella attualmente applicata dal singolo Comune, poiché la mancata sopravvenienza di una tornata elettorale non gli ha ancora consentito di applicare la legislazione in vigore, ma proprio quest'ultima, in quanto il legislatore, nell'art. 1, comma 136, "fa riferimento alla normativa <<vigente>> e non a quella in concreto attuata dal singolo ente locale".

L'art. 1, comma 136, della L. n.56/2014 è ispirato alla chiara *ratio* di evitare l'incremento della spesa pubblica che potrebbe fisiologicamente scaturire dall'aumento del numero di amministratori e fa riferimento ad una "rideterminazione" proprio in quanto il Comune si trova a dover ricalcolare i costi della politica che avrebbe sostenuto in applicazione delle riduzioni del numero di amministratori locali operate dal DL n.138/2011, per poi poter su tale base individuare il tetto massimo di spesa cui rapportare l'invarianza nei limiti della quale potrà riespandere il numero degli amministratori (in tal senso cfr anche Sez. Autonomie n.24/SEZAUT/2014/QMIG; Sez. Controllo Puglia n.112/PAR/2014 e Sez. Controllo Lombardia n.265/PAR/2014; Sez. Controllo Veneto n. 631/2014/PAR).

L'aspetto centrale del quesito sottoposto al Collegio verte, poi, su quale ammontare dell'indennità del Sindaco si debba completare il calcolo, considerato che nel Comune di Blera l'abbattimento percentuale del compenso del Sindaco è stato in concreto superiore a quanto previsto dalla legge finanziaria del 2006, che ha richiesto una riduzione del 10% degli emolumenti delle cariche individuali e collegiali in auge al

30 settembre 2005.

In altri termini l'amministrazione comunale chiede di sapere se, laddove si fa riferimento all'invarianza della spesa, si debba considerare l'applicazione dell'art. 1, comma 54, L. 23 dicembre 2005, n. 266 fatta dall'Ente locale in misura anche discrezionalmente superiore al 10% o si possa far riferimento al livello astrattamente erogabile in base alla legge in rapporto alla fascia demografica del Comune e su di esso effettuare la riduzione del 10%.

La materia dei compensi degli amministratori locali, disciplinata dall'art. 82 del T.U.E.L. è stata oggetto di una serie di alluvionali interventi normativi, in vista di un significativo contenimento dei c.d. costi della politica.

Il quadro normativo di riferimento che ne è risultato è alquanto disorganico ed ha perciò generato non pochi problemi di interpretazione, sui quali si sono pronunciate sia le Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 1/CONTR/2012) sia la Sezione delle Autonomie (deliberazione n.24/SEZAUT/2014 e n.3/SEZAUT/2015).

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nella prima delle deliberazioni citate, ha osservato che il disorganico *corpus* normativo, stratificatosi nel tempo, continua a porre “delicate questioni di coordinamento e di coerenza sistematica, anche in ragione del protrarsi *sine die* di una sorta di regime transitorio, attesa la mancata adozione del decreto ministeriale previsto dall'art. 5 comma 7 d.l. 78/2010 con cui si sarebbe dovuto provvedere, riconducendo ad unità la congerie di norme regolatrici della materia, alla revisione degli importi tabellari previsti dal d.m. 119/2000”. Ha quindi confermato le indicazioni già rese dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la delibera n.1/CONTR/2012 e la vigenza della decurtazione del 10%, ribadendo il carattere strutturale delle riduzioni previste dall'art.1, comma 54 della legge 266/2005, anche alla luce dei più recenti interventi normativi.

Ha ribadito come “l'effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza ... sia ancora attuale e vigente” ed ha altresì rilevato che detta sterilizzazione non deve considerarsi comunque preclusiva dei meccanismi incrementali previsti dal decreto del Ministero dell'interno n. 119/2000, ancora vigenti.

Ciò premesso, sul punto particolare del quesito posto, non esaminato dalla Sezione Autonomie, pare condivisibile l'orientamento da ultimo espresso dalla Sez.

Controllo Veneto (deliberazioni n. 132/2015/PAR, n.148/2015/PAR e n.171/2015/PAR), la quale osserva che ove si tratti di una riduzione facoltativa, non imposta normativamente (come quella del 10%), essa non possa essere ricompresa nel summenzionato “effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza” e non possa costituire parametro al quale rapportare la rideterminazione degli oneri finanziari collegati allo *status* degli amministratori al fine di assicurare “invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente”, di cui al comma 136, dell’art. 1 della Legge finanziaria per il 2015.

Già la Sezione controllo Piemonte (deliberazione n.278/2012), seppure in epoca anteriore alla emanazione della legge Del Rio aveva espresso un analogo principio di carattere generale, affermando che è possibile al Comune virtuoso riespandersi nei limiti di legge nel caso in cui abbia operato una riduzione di emolumenti maggiore di quella imposta dalla soglia legale, trattandosi di “rinunce volontarie ad una parte dell’indennità, che non hanno alcuna influenza sull’ammontare della stessa per gli esercizi successivi”. Ciò costituisce principio applicabile, a parere della Sezione, anche ai fini del computo della predetta invarianza, che andrà calcolata quindi con riferimento all’astratto meccanismo di determinazione dell’indennità prevista in favore degli Amministratori locali nella Tabella A del D.M. n. 119/2000, connesso alla classe demografica di appartenenza del Comune, per poi applicare a tale tetto la riduzione del 10%.

Ne consegue che ove l'importo dell'indennità di carica del Sindaco, preso come riferimento per calcolare gli emolumenti spettanti agli amministratori locali, sia stato mantenuto nel tempo, per espressa volontà dell’Ente locale al di sotto della soglia consentita dalla legge (individuabile in astratto nella misura di cui al D.M. 119/2000 con la riduzione del 10% ex art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) sussiste la possibilità di rideterminare detta indennità rilevandola alla misura teorica massima legale, secondo i criteri di cui all’art. 82, comma 8, del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e gli interventi legislativi successivi, fermo restando l’abbattimento percentuale previsto dalla legge 266/2005, da applicarsi all'ammontare dell'indennità risultante alla data del 30/9/2005, secondo gli orientamenti ribaditi dalla costante giurisprudenza contabile.

Diversamente opinando, si verrebbe a cumulare, alle già numerose restrizioni

legislative che si sono venute a sovrapporre nel tempo, anche la restrizione autoimposta dal Comune virtuoso e -operandosi sulla base di essa la rideterminazione degli oneri- si effettuerebbe un vero e proprio “congelamento” della spesa, rapportato ad un determinato momento storico e perpetrato negli esercizi futuri a prescindere da una nuova conferma della volontà dell’Ente sull’auto-restrizione che, pur sostenibile negli esercizi in cui è stata adottata, non è detto che resti tale, a livello contabile, negli esercizi futuri. Inoltre, poiché l’indennità degli Assessori ed il gettone di presenza dei Consiglieri sono parametrati al *quantum* spettante al Sindaco, ove si facesse riferimento alla misura concreta percepita da quest’ultimo in base ad una diminuzione volontaria, o addirittura pari a zero in caso di rinuncia, anziché al *quantum* in astratto erogabile secondo il decreto del Ministero dell’Interno, si arriverebbe all’assurdo che, nell’ipotesi in cui il vertice politico del Comune decidesse di rinunciare all’indennità di funzione spettantegli, ne conseguirebbe l’azzeramento anche degli altri emolumenti, il che non è ammissibile.

In conclusione, seppure la Legge del Rio ha consentito, invertendo la precedente tendenza espressa da una pluralità di provvedimenti legislativi precedenti, di aumentare il numero degli amministratori locali, ciò ha fatto mantenendo ferma la riduzione dei costi della politica, con conseguente contrazione degli importi del compenso percepito dai singoli politici per lo svolgimento delle loro funzioni. In tal senso deve essere inteso il principio della invarianza della spesa rispetto alla legislazione vigente e nell’ambito di questo *budget* di spesa sarà, dunque, possibile al Comune di Blera essere amministrato da 12 Consiglieri e da 4 Assessori, non risultando violati i principi di prudenza e ponderazione espressi dalla Sezione Autonomie nelle deliberazioni n.24/2014 e n. 3/2015, vertendosi in tema di discipline normative rispetto alle quali il legislatore ha posto ineludibili esigenze di contenimento della spesa pubblica.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio rende il parere nei termini sopra indicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Blera.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 13 novembre 2015.

Il Consigliere Relatore

f.to Rosalba Di Giulio

Il Presidente

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositata in Segreteria il 21 dicembre 2015

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina