



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle autonomie*

N. 3 /SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 29 gennaio 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Anna Maria CARBONE, Gaetano D'AURIA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Mario PISCHEDDA, Ermanno GRANELLI, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO

Consiglieri Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Simonetta BIONDO

Primi Referendari Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO

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

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

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della 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'art. 3 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la Legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla Legge 11 agosto 2014 n. 116, in base al quale al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi 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;

Visto il quesito posto dal Comune di Medesano (PR) in ordine alle corrette modalità di calcolo dell'indennità di funzione spettante al Sindaco;

Vista la deliberazione n. 214/2014/PAR, depositata in data 20 novembre 2014, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di una questione di massima in relazione alla predetta richiesta prospettando la necessità di un approfondimento, rispetto alla specifica problematica, delle coordinate interpretative rese dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG;

Vista l'ordinanza n. 21 del 22 dicembre 2014 del Presidente della Corte dei conti con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 54 del 23 gennaio 2015 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Primo referendario Valeria Franchi

### **PREMESSO**

Con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, il Comune di Medesano ha formulato alla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna una richiesta di parere, in tema di modalità di calcolo dei compensi degli amministratori, con specifico riferimento alla perdurante vigenza del meccanismo previsto dall'art. 2 comma 1 lett. b) del d.m. 119/2000.

In particolare, dopo aver evidenziato di versare nella ipotesi contemplata dalla menzionata norma regolamentare, avendo conseguito “una percentuale di entrate proprie rispetto al totale delle entrate, risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato, superiore alla media regionale per fasce demografiche di appartenenza”, l'Ente istante ha chiesto di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine alla possibilità di procedere, alla luce della normativa vincolistica vigente in materia, alla maggiorazione del 3% delle indennità di funzione, e dei gettoni di presenza, determinati, a mente del disposto di cui all'art. 1 del richiamato decreto ministeriale, avendo riguardo alla classe demografica di appartenenza.

Valutati positivamente i requisiti, soggettivo ed oggettivo, di ammissibilità del quesito, nel merito, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha rilevato una connessione tra la problematica prospettata dal Comune istante e quella già scrutinata dalla Sezione delle autonomie con la recente deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG rappresentando, peraltro, come, facendo applicazione delle indicazioni, nell'occasione, rese in merito alla latitudine applicativa della disciplina recata dall'art. 1 d.m. 119/2000, possa prospettarsi, rispetto al caso di specie, una duplice opzione interpretativa.

In questa prospettiva, muovendo dall'affermato principio per cui “la sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità” non ha inciso il meccanismo tabellare per scaglioni positivizzato dal d.m. 119/2000, la Sezione remittente ha evidenziato come debba, parimenti, riconoscersi “la facoltà per i Comuni che abbiano registrato una percentuale di entrate proprie rispetto al totale superiore alla

media regionale di procedere a maggiorare del 3% l'importo delle indennità de quibus" rilevando, altresì, che "in assenza di un intervento del legislatore statale potrebbe considerarsi preclusa all'interprete la possibilità di spingere il proprio intervento ricostruttivo fino a giudicare in vigore solo parte del predetto meccanismo per scaglioni".

D'altro canto, la stessa Sezione ha ritenuto ipotizzabile "un'altra, non meno convincente lettura, che conduce a considerare in vigore unicamente il meccanismo incrementale correlato allo sviluppo demografico" rappresentando, a sostegno, come solo detto criterio risulterebbe conforme alla "volontà del legislatore di attualizzare il più possibile il predetto meccanismo di determinazione delle indennità in questione parametrandone la misura a criteri strettamente correlati all'impegno che la carica conferita implica".

Di contro l'applicazione delle maggiorazioni di cui alla lettera b) dell'art. 2 del d.m. 119/2000, rinvenendo la propria ragione giustificatrice in una maggiore disponibilità di risorse e, dunque, in un limitato impatto finanziario della rideterminazione della indennità, integrerebbe, secondo le deduzioni della Sezione remittente, un concreto, inammissibile, esercizio "di quella discrezionalità che il legislatore ha inteso cristallizzare".

Di qui il delinarsi di un dubbio interpretativo e, conseguentemente, la necessità di un approfondimento dell'orientamento già formulato in vista di un indirizzo univoco in materia: a tal fine il Presidente della Corte dei conti ha deferito la questione ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 174/2012 alla Sezione delle autonomie.

## **CONSIDERATO**

1. La Sezione è chiamata, nuovamente, a pronunciarsi in ordine alle corrette modalità di calcolo dell'indennità e dei gettoni di presenza da corrisondersi in favore degli amministratori degli enti locali ed, in particolare, a precisare se le coordinate interpretative rese con la recente deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG, in ordine alla perdurante vigenza del sistema tabellare di cui all'art. 1 del d.m. 119/2000, siano riferibili anche alle ipotesi disciplinate dall'art. 2 del predetto regolamento ovvero se per le stesse, alla luce della intervenuta evoluzione normativa, debba pervenirsi a diverse conclusioni.

In questa prospettiva non appare superfluo richiamare, seppur brevemente, i passaggi più significativi della richiamata deliberazione e, segnatamente, la ricostruzione del quadro normativo ed interpretativo di riferimento da cui deve, doverosamente, muovere lo scrutinio della questione prospettata.

A tal riguardo è stato, invero, rilevato come l'originario meccanismo di determinazione degli emolumenti in parola, disciplinato dall'art. 82 Testo unico enti locali (Tuel) e dal d.m. 119/2000, sia stato significativamente inciso da una "pluralità di disposizioni che sono intervenute a porre vincoli, per un verso, riducendo la platea dei soggetti destinatari delle indennità e, per altro, diminuendone progressivamente la misura (cfr. art. 1 comma 54 Legge Finanziaria 2006) ovvero precludendone l'incremento (cfr. art. 2 comma 25 Legge Finanziaria 2008, artt. 61 comma 10 e 76 comma 2 d.l. 112/2008)".

Nell'occasione la Sezione ha, peraltro, sottolineato come, il disorganico *corpus* normativo, stratificatosi nel tempo, abbia posto e continui 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".

Sotto tale profilo, e con specifico riguardo alla latitudine applicativa dei richiamati interventi vincolistici, è stata, altresì, confermata l'attualità delle indicazioni rese, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 78/2010, dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 1/CONTR/2012) in ordine al "carattere strutturale, e non meramente transitorio o eccezionale, delle riduzioni previste dall'art. 1 comma 54 della Legge Finanziaria 2006" richiamandosi, a sostegno, il quadro normativo posto, dall'organo di nomofilachia, a fondamento del proprio percorso argomentativo (cfr., in particolare, art. 61, comma 10, d.l. 112/2008 convertito in legge 133/2008 che ha sospeso la possibilità di adeguamento delle indennità previste dall'art. 82, comma 10, Tuel ed art. 76, comma 3, della stessa legge che ha espunto la possibilità di incremento di cui al successivo comma 11 del predetto art. 82)" nonché "la normativa sopravvenuta informata ad una logica di costante riduzione dei costi della rappresentanza politica".

Parimenti è stato ribadito “l’effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza”: ciò nondimeno la Sezione delle autonomie, pur entro i circoscritti limiti dello specifico *thema decidendum* (possibilità per gli enti interessati da variazioni demografiche di procedere alla rideterminazione dell’indennità di funzione), ha ritenuto che tali principi non siano preclusivi dei meccanismi incrementali previsti dal d.m. 119/2000 né che incidano sulla operatività degli stessi.

2. Così sunteggiate le deduzioni poste a fondamento della precedente pronuncia di orientamento si ritiene che le stesse possano riferirsi all’intero meccanismo di calcolo della indennità di funzione, nella sua componente fissa – disciplinata dall’art. 1 d.m. 119/2000 – e nella sua componente eventuale e variabile – disciplinata dall’art. 2 del medesimo regolamento – atteso il carattere unitario dello stesso.

Detta circostanza, dirimente ai fini della decisione e già evidenziata nella deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG, è comprovata, a parere della Sezione, dal dato testuale offerto dall’art. 82 Tuel.

In particolare il comma 8, nel fissare i criteri informativi del decreto ministeriale, al quale è rimessa la determinazione della misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, alla lettera b), in uno “all’articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti”, cui si correla la disciplina recata dall’art. 1 d.m. 119/2000, richiama quali parametri ulteriori “le fluttuazioni stagionali della popolazione, la percentuale delle entrate proprie rispetto al totale delle entrate nonché l’ammontare del bilancio di parte corrente”, positivamente recepiti dall’art. 2 del predetto decreto secondo aliquote differenziate.

Sotto tale profilo è stato correttamente evidenziato (cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 112/2014/PAR) che “la ratio sottesa ai suddetti criteri di misurazione è unica ed unitariamente volta a tutelare lo status economico degli amministratori locali, in termini di parità di trattamento rispetto ad un medesimo carico di lavoro, responsabilità e risultati raggiunti (entrate proprie e capacità di spesa)”.

Siffatta ricostruzione trova, peraltro, conferma nella circolare n. 5 del 28 giugno 2006 del Ministero dell’Interno, pur connotata da una limitata valenza esegetica,

laddove – nell’indicare le modalità secondo le quali deve operarsi la rideterminazione in riduzione del 10% dell’indennità di funzione e dei gettoni di presenza ex art. 1 comma 54 Legge finanziaria 2006 – si evidenzia che la predetta riduzione andrà operata sulla “misura base del compenso che, come indicato nella circolare n. 5 del 2000, è costituita dagli importi indicati nella tabella A del predetto decreto comprensivi delle maggiorazioni previste dall’art. 2 del medesimo decreto”.

Né tali conclusioni possono ritenersi inficiate dalla novella normativa recata dall’art. 76, comma 3, d.l. 112/2008.

Come noto, detta disposizione ha significativamente inciso l’originaria formulazione del comma 11 dell’art. 82 Tuel comportando, per l’effetto, la tacita abrogazione dell’omologa norma regolamentare e, segnatamente, dell’art. 11 del d.m. 119/2000 che ne riproduceva il contenuto ma non è, a parere della Sezione, intervenuta sull’art. 2 dello stesso regolamento attesa la diversità delle fattispecie disciplinate.

In tal senso depone la lettera del citato art. 11 del regolamento ministeriale che tratteggia una ipotesi autonoma, subordinata al verificarsi di peculiari condizioni ed al rispetto di specifici parametri, non sovrapponibili, comunque, alla disciplina recata dall’art. 2 d.m. 119/2000 per la determinazione della componente eventuale e variabile dell’indennità.

Su tale distinzione si fonda, peraltro, il parere del Ministero dell’interno in data 20/01/2009 n. 15900/TU/82 con il quale, è stato evidenziato come “dalla data di entrata in vigore del D.L. 112/2008 è venuta meno la possibilità di incrementare le indennità per la quota discrezionale prevista dall’articolo 11 del D.M. 119/2000, mentre non si ritiene che sia venuta meno la possibilità di aumentare la misura base delle indennità fissata in via editale, al verificarsi delle tre situazioni previste dall’articolo 2 del citato regolamento”.

Ne consegue che “una diversa interpretazione contrasterebbe con la *voluntas legislatoris* che, ai sensi del comma 8, lett. a) e b) dell’art. 82 Tuel ha previsto entrambi i criteri per la determinazione della misura base dell’indennità di funzione risolvendosi, di fatto, nell’introduzione di un nuovo criterio di determinazione, basato esclusivamente sulla componente fissa data dal parametro demografico” (cfr. Sezione Regionale di controllo per la Basilicata, citata).

D'altro canto condivisibili si appalesano le considerazioni svolte dalla stessa Sezione remittente circa "l'impossibilità per l'interprete di spingere il proprio intervento ricostruttivo fino a giudicare in vigore solo parte del meccanismo tabellare per scaglioni".

3. Conclusivamente ritiene la Sezione che, alla stregua della normativa vigente e delle interpretazioni rese con pronunce di orientamento generale (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/2012; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG) gli enti locali, nella ricorrenza dei relativi presupposti, possano operare le maggiorazioni previste dall'art. 2 lett. a), b) e c) del d.m. 119/2000.

Nel contempo deve, tuttavia, rammentarsi che "trattandosi di parametri non rigidamente determinati bensì modificabili in ragione della stagionalità demografica (lett. a) e della virtuosità risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato dall'ente, con riferimento sia alle entrate proprie (lett. b), sia alla spesa corrente pro capite (lett. c), la verifica della sussistenza delle condizioni di maggiorazione degli importi tabellari deve essere ripetuta ogni anno e certificata in una delibera *ad hoc* dell'ente locale, anche al limitato scopo di verificare il mantenimento dei parametri di legge" (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 432/2013 e 418/2010).

In occasione di tale verifica gli enti non devono, peraltro, limitarsi ad un mero riscontro di tipo contabile ma sono chiamati ad operare un, ben più pregnante e rigoroso, accertamento, in termini di effettività, circa la sussistenza degli anzidetti parametri non disgiunto da una complessiva valutazione, anche alla stregua di principi di sana gestione finanziaria, delle risultanze di bilancio.

Sotto tale profilo preme, invero, ribadire come, vertendosi in tema di discipline normative rispetto alle quali il legislatore ha posto ineludibili esigenze di contenimento della spesa pubblica, debba privilegiarsi un'applicazione non meramente formale delle stesse e 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" (cfr. Sezione autonomie, deliberazione citata).

Da ultimo la Sezione non può esimersi dal rilevare la necessità di un intervento normativo che, finalmente, provveda ad una riconsiderazione complessiva della disciplina di cui trattasi: il vistoso ritardo nell'adozione del decreto ministeriale previsto dall'art. 5, comma 7, d.l. 78/2010, convertito con modifiche in legge n. 122/2010, in uno al carattere contingente e disorganico delle diverse normative intervenute nel tempo, hanno, invero, concorso ad imprimere al quadro normativo di riferimento una sostanziale incertezza significativamente comprovata dalle numerose richieste di parere formulate dagli enti territoriali sulla specifica materia.

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

La questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna con la deliberazione n. 214/PAR/2014, come ricostruita in parte motiva, trova soluzione sulla base delle argomentazioni addotte, secondo il seguente criterio di orientamento:

*“Alla stregua della normativa vigente e delle interpretazioni rese con pronunce di orientamento generale (cfr. deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/2012; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 24/SEZAUT/2014QMIG), gli enti, ricorrendone i presupposti, possono operare le maggiorazioni previste dall'art. 2 lett. a), b) e c) del d.m. 119/2000”.*

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna renderà il parere richiesto tenendo conto del principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e s.m.i.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 29 gennaio 2015

Il Relatore  
f.to Valeria FRANCHI

Il Presidente  
f.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 19 febbraio 2015

Il Dirigente  
f.to Renato PROZZO