



Deliberazione FVG/ _21_ /2016/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 23/12/2015.

Comune di Gradisca d'Isonzo - Motivato avviso in tema di maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali.

* * * *

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n.4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione

n.19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 13 /2015/INPR del 5 febbraio 2015 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 11 del 9 febbraio 2015, come confermata e integrata dall'ordinanza n.63 del 22 dicembre 2015, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Gradisca d'Isonzo con nota n.14393 del 30 ottobre 2015, acquisita in data 30 ottobre 2015 al n.2727 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco, Linda Tomasinsig, avente ad oggetto un quesito in materia di maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori pubblici locali;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.54 dell'11 novembre 2015 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.64 del 22 dicembre 2015 con la quale è stato convocato il IV Collegio per il giorno 23 dicembre 2015, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali;

UDITO nella Camera di consiglio del 23 dicembre 2015 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto esistenti, ha esposto un quesito vertente sulla possibilità di riconoscere la maggiorazione dell'indennità di funzione per un amministratore locale cessato dalla carica.

In particolare, il Comune ha rappresentato che l'amministratore cessato dalla carica da cui scaturisce il quesito oggetto del presente motivato avviso ha chiesto, in aggiunta all'indennità base già percepita, la corresponsione degli arretrati relativamente alla maggiorazione del 35% della propria indennità di funzione in considerazione delle seguenti distinte circostanze:

- Con nota del 20 giugno 2015, in quanto amministratore pubblico titolare di trattamento di quiescenza e di reddito da attività libero professionale soggetto ad I.V.A., a decorrere dal 2 febbraio 2008;
- Con nota del 21 ottobre 2015, in quanto amministratore pubblico titolare di reddito da lavoro dipendente (presso una pubblica amministrazione), non collocato in aspettativa, e di reddito da attività libero professionale, per le mensilità fino al 1 febbraio 2008.

A supporto della propria istanza di motivato avviso, il Comune ha altresì provveduto ad allegare alcune risposte fornite dall'Amministrazione regionale a quesiti posti sulla materia.

Con la nota prot. N.12180 del 19 agosto 2015, la Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme, affrontando la tematica della maggiorazione dell'indennità di funzione per i titolari di trattamento di quiescenza che svolgano anche attività libero professionale o risultino titolari di ditta individuale, ha riconosciuto che, a seguito dell'approvazione dell'art.14, co.9, della predetta legge regionale 15/2014, l'amministratore locale titolare di trattamento di quiescenza non percepisce più la maggiorazione dell'indennità di funzione *"neanche con riferimento a quella maturata ma non ancora percepita"*.

Con la nota prot. N.10765 del 8 luglio 2015 la stessa Direzione, inoltre, affrontando la tematica della maggiorazione dell'indennità di funzione per i titolari di reddito da lavoro dipendente e da lavoro autonomo, ha chiaramente affermato che la maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori del Friuli-Venezia Giulia spetta a tutti gli amministratori locali con le sole eccezioni di: quelli che svolgono attività lavorativa in regime di lavoro subordinato e, quindi, non sono collocati in aspettativa; coloro i quali sono titolari di trattamento di quiescenza. La stessa nota, peraltro, richiamando un suo precedente parere, ha demandato all'ente locale la verifica della prevalenza del lavoro subordinato su quello autonomo.

Tali indirizzi, però, non sono stati ritenuti del tutto esaustivi dal Comune di Gradisca d'Isonzo che ha presentato una richiesta di motivato avviso alla Sezione per fugare i dubbi che residuano sulla disciplina in materia.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

I. E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Gradisca d'Isonzo, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Linda Tomasinsig, nella sua qualità di Sindaco.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. PI. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.PI./2004 e 19/Sez.PI./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che

disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme 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. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto la medesima afferisce alla problematica della maggiorazione dell'indennità di funzione riconosciuta agli amministratori locali, presa più volte in esame sia dal legislatore nazionale (si veda l'art.82 TUEL) che dal legislatore regionale (si veda la Legge regionale FVG 15 maggio 2002, n.13 che all'art.3, co.13, dispone: *"la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli Enti locali è determinata con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore per le autonomie locali, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali"*).

La suesposta problematica determina, infatti, evidenti ricadute sulla gestione dei bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi posto che la maggiorazione prevista dal punto n.15 della delibera di Giunta regionale n.1193/2011 (emanata a seguito della citata legge regionale n.13/2002), qualora riconosciuta anche agli amministratori locali titolari di redditi da lavoro autonomo soggetti ad IVA congiuntamente ad altri redditi da lavoro dipendente o da pensione, determinerebbe un non trascurabile aumento dei costi sostenuti dal Comune per la propria Giunta.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive, dovendo principalmente aversi riguardo ai rapporti tra la normativa regionale e i principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dal legislatore nazionale, raccordati anche alla normativa recentemente emanata dalla regione Friuli-Venezia Giulia.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva

che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della "*non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico*", non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico ed in quanto gli Enti a cui era stato formulato il medesimo quesito hanno già fornito risposta (in particolare, il Comune di Gradisca d'Isonzo allega due note d'indirizzo rilasciate dalla Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme).

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. La problematica oggetto del quesito riguarda la maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori pubblici locali, come circoscritta in premessa e riferita alla normativa (primaria e secondaria) introdotta in materia, risultando la sua corretta interpretazione decisiva ai fini della risposta al quesito, in linea con le coordinate generali riportate sopra.

Si tratta essenzialmente di due profili, ancorché tra loro collegati, riguardanti la compatibilità della maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali che dispongano anche di:

- 1) reddito da lavoro autonomo congiunto a reddito da pensione;
- 2) reddito da lavoro autonomo lavoro congiunto a reddito da lavoro dipendente.

Invero, per completare il quadro, lo stesso ente richiedente ha provveduto ad allegare due pareri forniti da un ufficio regionale, richiedendo peraltro più approfondite valutazioni.

Nell'affrontare la problematica rivolta all'attenzione della Sezione, si evidenzia sin d'ora che l'esame sarà effettuato in termini generali, nell'ottica dei principi giuscontabili vigenti, anche come declinati in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, prescindendo da situazioni attinenti al caso specifico da cui è scaturita la richiesta avanzata dal Comune di Gradisca d'Isonzo.

Verranno pertanto tralasciati i profili civilistici attinenti all'effettiva debenza degli arretrati, anche alla luce dell'avvenuta o meno prescrizione delle maggiori somme chieste per i vari mandati espletati dall'amministratore cessato dalla carica, per concentrarsi invece su quelli di interesse attuale, considerando anche che la tematica delle indennità di funzione per gli amministratori pubblici locali trova in Friuli-Venezia Giulia una in parte differente disciplina rispetto all'ambito nazionale disciplinato dall'art.82 del TUEL.

In considerazione dell'evoluzione normativa, che ha riguardato sia l'ambito statale che regionale, il Collegio ritiene di sviluppare in parallelo entrambi i profili, con la prospettiva di fornire una lettura di sintesi della giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché di quella della Corte dei conti, sia delle Sezioni centrali che di questa e delle altre Sezioni regionali, intervenuta sull'argomento.

II. Per quel che riguarda la normativa nazionale in tema di indennità di funzione per gli amministratori locali, si deve rilevare che la determinazione dell'indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori delle Regioni e degli Enti locali era originariamente contenuta nel D.M. 4 aprile 2000, n. 119 emesso ai sensi dell'art. 23, comma 9 della legge 3 agosto 1999 n. 265, norma successivamente recepita dall'art. 82 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Il comma 11 del citato articolo 82 prevedeva, nel testo originario, la possibilità di incrementare i predetti compensi, rispettivamente con delibera della Giunta o del Consiglio dell'Ente, nei limiti di una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio, ed in presenza della necessaria copertura finanziaria.

Tale originaria previsione ha subito una prima modifica dapprima con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), che all'art. 1, comma 54, ha disposto che *"per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 gli indicati emolumenti"*.

Successivamente, sulla previsione della possibilità di incrementare le indennità di funzione si sono inseriti numerosi interventi normativi dettati da esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

La predetta riduzione del 10 per cento, disposta con la legge finanziaria per il 2006, non ha, peraltro, inciso sul meccanismo incrementale stabilito nel citato art. 82 comma 11 che, pertanto, ha continuato a vivere nell'ordinamento, sia pure ponendo delicati problemi di coordinamento, fino ad essere successivamente limitata dall'art. 2, comma 25, legge 24 dicembre 2007 n. 244, finanziaria 2008; dall'art. 76, comma 3, DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133/2008, nonché dall'art. 61, comma 10 sempre del DL n. 112/2008.

Infine, l'art. 5, comma 7 del DL n. 78/2010 ha previsto che: *"con decreto del Ministro dell'Interno, adottato entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legge, ai sensi dell'art. 82, comma 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, gli importi delle indennità già determinate ai sensi del citato articolo 82, comma 8 sono diminuiti, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari al 3 per cento per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le*

province con popolazione fino a 500.000 abitanti, di una percentuale pari al 7 per cento per i comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le province con popolazione tra 500.001 ed un milione di abitanti e di una percentuale pari al 10 per cento per i restanti comuni e per le restanti province. Sono esclusi dall'applicazione della presente disposizione i comuni con meno di 1.000 abitanti. Con il medesimo decreto è determinato altresì l'importo del gettone di presenza di cui al comma 2 del citato art. 82, come modificato dal presente articolo".

II.1 Con riguardo a tale disciplina nazionale di determinazione delle indennità di funzione, sono sorti non pochi problemi interpretativi, al punto che anche tra le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si sono presentati difformi indirizzi interpretativi.

Nelle adunanze svoltesi in data 14 e 24 novembre 2011, pertanto, la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo ha provveduto a svolgere la propria funzione nomofilattica al fine di *"stabilire se, ai fini della quantificazione dell'indennità di funzione degli amministratori locali e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali, sia tuttora vigente l'art. 1, il comma 54 legge n. 23 dicembre 2005, che ha disposto la riduzione del 10 per cento dei predetti compensi rispetto a quanto percepito dagli interessati al 30 settembre 2005".*

Nell'esaminare la predetta problematica, peraltro, le Sezioni riunite hanno provveduto ad analizzare la disciplina delle indennità di funzione degli amministratori locali nella sua portata complessiva, approfondendo anche la questione delle differenziazioni delle predette indennità, inclusa la circostanza se sia possibile (o meno) incrementarle.

Nella deliberazione SS.RR. n.1/CONTR/2012 si è evidenziato che: *"risulta evidente che con gli interventi sopra citati il legislatore ha voluto incidere sulla facoltà inizialmente prevista in capo agli enti locali ex art. 82, comma 11 del TUEL di incrementare, in presenza delle obiettive condizioni indicate, l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza, limitandola fino ad escluderla".*

Conseguentemente, la citata deliberazione ha affermato che *"alla luce del quadro normativo richiamato e della ratio di riferimento, nonché di tutte le argomentazioni che precedono, ritengono altresì queste Sezioni riunite che la disposizione di cui all'art. 1, comma 54 legge n. 266/2005 sia disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di riesandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006; ed essendo il DL n. 78 finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di tale vigenza dovrà tenersi altresì conto all'atto della rideterminazione degli importi tabellari dei compensi relativi...".*

La questione di massima così pronunciata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo è stata unanimemente recepita ed applicata da tutte le Sezioni regionali della Corte dei conti.

Ex multis, ha avuto modo di esprimersi anche la Sezione regionale di controllo della Puglia con la deliberazione n.19/PAR/2013 del 31 gennaio 2013 secondo cui: *"...con l'entrata in vigore (25 giugno 2008) del DL 112/2008, art. 76, comma 3, (disposizione confermata, in sede di conversione, dalla legge 133/2008), viene del tutto eliminata la possibilità di aumentare*

l'indennità di funzione ai sensi del comma 11, possibilità che, alla luce della citata deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/CONTR/12 del 12 gennaio 2012, era già congelata dalla permanenza del taglio del 10%. Peraltro, la legge di conversione, con l'art. 61, comma 10, 2° periodo, congelava anche la possibilità dell'aggiornamento triennale, dal 7 agosto 2008 (entrata in vigore della legge di conversione) al 31 dicembre 2011...".

II.2 Approfondendo il discorso sulla normativa nazionale introdotta sul tema, vale la pena di richiamare il disposto dell'art.82, co.1 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL), in base al quale *"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 di comuni e dei consorzi fra enti locali. Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa".*

Tale norma del TUEL, affrontando la misura dell'indennità spettante agli amministratori che continuino a percepire redditi da lavoro dipendente, ne dispone dunque una decurtazione, fornendo in questa maniera una soluzione difforme, non solo a livello testuale ma anche in termini di conseguenze e di ratio sottese, da quanto previsto dal Friuli-Venezia Giulia dove, in luogo dei disincentivi rappresentati dalle decurtazioni vigenti in ambito nazionale, sono state adottate differenziazioni sotto forma di maggiorazioni dell'indennità di funzione.

Gli aspetti di cui sopra, seppur non riferiti direttamente alla vicenda in esame, anche alla luce degli indirizzi della Corte costituzionale che sono di sicuro ausilio all'interpretazione della normativa regionale, sono sintomatici di un orientamento restrittivo manifestato dalla normativa statale, che negli ultimi anni è stata particolarmente attenta al contenimento della spesa per il finanziamento degli organi elettivi e/o di governo politico-amministrativo.

Tale orientamento restrittivo è stato ribadito anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che, con la deliberazione n.24/SEZAUT/2014/QMIG del 15 settembre 2014, si è nuovamente occupata della *vexata quaestio* delle indennità di funzione degli amministratori locali richiamando, a ulteriore specificazione della cogenza dei principi di coordinamento della finanza pubblica emanati dal Parlamento, la necessità di fornire una lettura non meramente formale ed anzi il più possibile orientata al rispetto di criteri di sana gestione finanziaria,

Su tale argomento, la Sezione delle Autonomie si è nuovamente pronunciata nel corso del 2015 con la deliberazione n.3/SEZAUT/2015/QMIG riconoscendo, nel quadro di una serie di interventi restrittivi dettati dal legislatore nazionale in sede di fissazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica relativi alle indennità di funzione per gli amministratori locali, la possibilità di fissare le indennità di funzione sulla base della classe demografica dell'Ente e non in maniera generalizzata, bensì in ottica ponderata e non meramente formalistica, dovendo comunque aversi riguardo al contenimento dei costi di funzionamento degli organi di rappresentatività politica, e comunque in attesa che intervenga un intervento

normativo volto alla riconsiderazione complessiva della disciplina in parola, allo stato non pienamente definita, anche alla luce di modifiche non organiche susseguitesi negli ultimi anni.

III. Così delineato il quadro di riferimento della normativa statale e della relativa giurisprudenza sulla problematica ora in trattazione, appare opportuno procedere ad analizzare la disciplina specificamente vigente nel Friuli-Venezia Giulia.

Come noto, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali e delle relative circoscrizioni, ai sensi dall'articolo 4, co.1, n.1 bis (aggiunto dall'articolo 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2): tale disposizione ha consentito di dettare una disciplina organica, concernente le indennità spettanti ai cittadini chiamati a ricoprire le cariche elettive presso gli Enti locali.

La materia relativa alle indennità degli amministratori degli Enti locali nella Regione Friuli-Venezia Giulia era inizialmente contenuta nella legge regionale 11 novembre 1996, n. 46. La successiva legge regionale 15 maggio 2002, n. 13, ha previsto all'articolo 3 comma 13, che la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali venisse determinata con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore per le autonomie locali, d'intesa con l'Assemblea delle autonomie locali (ora Consiglio delle Autonomie locali). In attuazione del disposto di cui alla legge regionale n.13/2002 la Giunta regionale ha adottato in data 14 gennaio 2003 l'atto deliberativo n. 58.

Il comma 14 dell'articolo 3, della citata legge regionale 13/2002, ha previsto che le disposizioni di cui al comma 13 trovassero applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2003 e che a far tempo da tale data fossero abrogate le norme di cui alla legge regionale 11 novembre 1996, n. 46 in contrasto o sostituite dalla disciplina di cui alla legge 13/2002.

Sono, pertanto, rimaste in vigore alcune disposizioni della Legge regionale n.46/1996, di cui le più importanti sono quelle relative al divieto di cumulo, dettate dall'art. 14 (Divieto di cumulo fra indennità di carica) e dall'art. 15 (Divieto di cumulo fra indennità di carica e di presenza e fra indennità di presenza), in ogni caso riprese nell'atto deliberativo n. 58/2003.

La citata legge regionale 13/2002 ha inoltre previsto, al comma 12, dell'articolo 3, la possibilità, per i consiglieri provinciali, di richiedere la trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione.

Infine con l'articolo 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2003, n. 12, è stato introdotto, anche nel Friuli-Venezia Giulia, l'istituto dell'indennità di fine mandato per i Sindaci ed i Presidenti di Provincia, già vigente nell'ordinamento statale.

Va comunque debitamente evidenziato che, per quanto non espressamente previsto nella disciplina regionale, continua ad applicarsi la normativa statale contenuta nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in particolare per quanto concerne gli istituti relativi a permessi di cui possono fruire i dipendenti eletti, ai rimborsi ed alle indennità di missione degli amministratori ed ai rimborsi degli oneri conseguenti alla collocazione in aspettativa dei dipendenti eletti a cariche amministrative locali.

III.1 Oltre la citata normativa, si richiamano altresì le deliberazioni di giunta che hanno specificamente riguardato la determinazione economica dell'indennità di funzione, alla prima

deliberazione di Giunta regionale n.58 del 14 gennaio 2003 hanno fatto seguito le delibere giuntali n.1087 del 23 maggio 2005 e n.1193 del 24 giugno 2011.

In applicazione delle novità di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), ed ai fini del contenimento dei costi della politica merita inoltre di essere segnalata la deliberazione della Giunta regionale n.573 del 17/03/2006 con la quale è stata disposta una riduzione del 10% delle indennità degli amministratori.

Per quel che specificamente riguarda la quantificazione delle indennità di funzione degli amministratori locali, il punto n.18 della deliberazione 14 gennaio 2003, n.58 – nel suo testo originario, vigente fino al 2005 – disponeva che *"le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate del 35 per cento per gli amministratori che svolgano attività lavorativa non dipendente, ovvero che, quali lavoratori dipendenti, siano stati collocati in aspettativa non retribuita ai sensi dell'articolo 81 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267..."*.

Con successiva deliberazione 13 maggio 2005 n.1087, in sede di aggiornamento degli importi previsti ai punti nn.2 e 8 della deliberazione n.58 del 14 gennaio 2003, la Giunta regionale ha, tra l'altro, stabilito che: *"il punto 18 della deliberazione n.58 del 14 gennaio 2003 è sostituito dal seguente: "18. Per gli amministratori, ad eccezione dei lavoratori dipendenti non collocati in aspettativa, le indennità di funzione previste ai punti 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13-1° alinea, 14, 15 e 16 sono aumentate [...]"*.

Dopo aver provveduto nel 2006 alla riduzione delle indennità di funzione riconosciute agli amministratori locali, la Giunta regionale in data 24 giugno 2011 è tornata nuovamente sull'argomento approvando la deliberazione n.1193.

Tale deliberazione n.1193/2011 è quella ancora oggi vigente ed è stata emanata *"per un miglior coordinamento della materia che ha subito nel tempo numerose modifiche e integrazioni"*, ritenendo la Giunta regionale *"di provvedere all'adozione di un nuovo testo deliberativo completo, revocando le precedenti deliberazioni della Giunta regionale..."*.

Il punto 15 di tale deliberazione, dispone che: *"per gli amministratori, ad eccezione dei lavoratori dipendenti non collocati in aspettativa, le indennità di funzione previste ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11 – 1° alinea, 12, 13 e 14 sono aumentate in base alle seguenti percentuali: 25 per cento per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia e per i presidenti di provincia; 50 per cento per i vice presidenti ed assessori provinciali, per i vice sindaci e gli assessori dei comuni capoluogo di provincia e dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti; 35 per cento per tutti gli altri amministratori"*.

La succitata previsione è stata oggetto di aggiornamento ad opera dell'art.14, co.9, della legge regionale 4 agosto 2014, n.15 in base al quale: *"non si applica agli amministratori locali, dalla data di entrata in vigore della presente legge, la maggiorazione prevista al punto 15 della deliberazione della Giunta regionale 1193/2011, qualora risultino titolari di trattamento di quiescenza..."*.

IV. Con riguardo alla problematica delle maggiorazioni alle indennità di funzione per gli amministratori locali, in precedenza la Sezione ha già reso alcuni motivati avvisi, le cui

conclusioni mantengono tuttora la loro validità.

Il riferimento è rivolto innanzitutto alle deliberazioni n. FVG/113/2014/PAR, n. FVG/114/2014/PAR che hanno proceduto ad un'analisi relativamente al rapporto tra indennità di funzione e trattamento di quiescenza, affermando che: *"la disciplina delle indennità di funzione degli amministratori locali, dopo l'iniziale previsione del D.Lgs. 267/2000, ha avuto una serie di limitazioni (recate in particolare dall'art. 2, comma 25, legge 24 dicembre 2007 n. 244; dall'art. 61, comma 10 e dall'art. 76, comma 3, DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133/2008; dall'art. 5, comma 7 del DL n. 78/2010), anche la surrichiamata disciplina regionale va considerata in base agli orientamenti (restrittivi) sulle maggiorazioni delle indennità di funzione, in quanto espressi in sede di fissazione dei limiti dovuti al coordinamento della finanza pubblica"*.

Parimenti degno di essere richiamato in questa è altresì il motivato avviso n. FVG/191/2014 che ha analizzato, escludendola, la compatibilità tra la maggiorazione dell'indennità di funzione e i compensi ricevuti da un amministratore locale in qualità di amministratore di società.

In tale ultimo parere, in particolare, si è affermato che *"in ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale è quindi ormai pacifica l'applicazione della disciplina stabilita dal legislatore nazionale nell'ambito della fissazione dei limiti dovuti al coordinamento della finanza pubblica....Conclusivamente, in considerazione di quanto sopra evidenziato con riferimento all'inquadramento giuridico del quesito presentato (paragrafi II, III e IV) ed alla prevalente rilevanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica quali affermati dalla Corte costituzionale e ripresi nella surrichiamata disciplina pattizia e regionale, appare univoca l'interpretazione restrittiva nei sensi esposti"*.

Dalla succitata giurisprudenza si evince dunque un nucleo di operatività della disciplina vigente in Friuli-Venezia Giulia che è piuttosto completo nel delineare l'ambito di operatività delle maggiorazioni previste per le indennità di funzione degli amministratori locali.

Dispone infatti il citato art.14, co.9, della legge regionale 4 agosto 2014, n.15, che *"non si applica agli amministratori locali, dalla data di entrata in vigore della presente legge, la maggiorazione prevista al punto 15 della deliberazione della Giunta regionale 1193/2011, qualora risultino titolari di trattamento di quiescenza"*, con ciò escludendo la maggiorazione anche nel caso di maggiorazione maturata e non ancora erogata (motivo per cui il legislatore regionale si è preoccupato di regolare altresì gli effetti pendenti relativi alle maggiori somme erogate fino all'entrata in vigore della legge).

A tal proposito, inoltre, vale la pena di rammentare che il punto 15 della deliberazione della Giunta regionale n.1193/2011 dispone che: *"per gli amministratori, ad eccezione dei lavoratori dipendenti non collocati in aspettativa, le indennità di funzione previste ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11 - 1° alinea, 12, 13 e 14 sono aumentate ..."*, prevedendo in questa maniera una applicazione della maggiorazione ad eccezione dei casi in cui i beneficiari dell'indennità dispongano anche di redditi da lavoro dipendente (a meno che abbiano esercitato l'opzione per l'aspettativa senza assegni in costanza di mandato).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, il quadro normativo vigente in Friuli-Venezia Giulia, è chiaro nel riconoscere la maggiorazione dell'indennità di funzione a tutti gli amministratori ad eccezione di coloro che percepiscono redditi da lavoro dipendente o che sono titolari di trattamento di quiescenza.

Tale conclusione è quella che si rinviene dalla lettera della normativa attualmente vigente che, a seguito di tutte le modifiche intervenute nel tempo, lette in combinato disposto tra loro, è sufficientemente chiara nel fornire una lettura volta a limitare la maggiorazione dell'indennità di funzione a tutti gli amministratori che risultino privi di altre entrate mensili fisse, consentendo la percezione della sola indennità base agli amministratori che dispongano anche di redditi da lavoro dipendente o da pensione.

IV.1 Il beneficio di un'indennità di funzione maggiore di quella ordinariamente prevista, infatti, è soggetto alla verifica non soltanto di presupposti positivi quanto, e soprattutto, di presupposti negativi rappresentati dall'assenza di redditi fissi (da lavoro dipendente o assimilato, o da quiescenza).

Inoltre, appare opportuno altresì evidenziare che tale lettura, valevole in considerazione della normativa più recentemente introdotta, oltre a rappresentare una maggior parità di trattamento tra amministratori titolari di reddito da quiescenza e amministratori titolari di reddito da lavoro dipendente, appare conforme anche agli insegnamenti costantemente forniti dalla Corte costituzionale sull'utilizzo dei principi di coordinamento della finanza pubblica quali parametri interposti per interpretare la normativa regionale, in considerazione dei numerosi interventi di coordinamento di finanza pubblica recati dal legislatore statale sul tema (tra cui il D.L. 78/2010).

È quindi alla luce dei limiti stabiliti dal legislatore nazionale in attuazione del coordinamento della finanza pubblica, nonché in considerazione delle competenze statali in materia di ordinamento civile, che va interpretata la disciplina del Friuli-Venezia Giulia in materia di indennità di funzione per gli amministratori locali, al fine di verificare se la maggiorazione prevista dalla delibera di Giunta regionale n.1193 del 24 giugno 2011 spetti anche agli amministratori locali titolari di pluralità di redditi, da lavoro autonomo oltretutto da lavoro dipendente o da pensione.

Ciò in coerenza anche con le premesse indicate nella deliberazione della Giunta regionale 24 giugno 2011 n.1193, che è stata emanata *"per un miglior coordinamento della materia che ha subito nel tempo numerose modifiche e integrazioni"*, nonché della cennata giurisprudenza della Corte costituzionale sul rispetto dei vincoli derivanti dal coordinamento della finanza pubblica.

Sul punto è particolarmente significativa la sentenza della Consulta n.3 del 14 gennaio 2013, in base alla quale si è riconosciuto che *"lo scopo di riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica"*.

In ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale è quindi ormai pacifica l'applicazione della disciplina stabilita nell'ambito della fissazione dei limiti dovuti al coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso, la Sezione ha già avuto modo di esprimersi compiutamente con il motivato avviso n. FVG/51/2015/PAR in cui è stato affermato che *"in tale ordine di considerazioni è dato all'interprete anche di valutare l'incidenza sempre più rilevante e articolata che nella produzione normativa statale vanno assumendo le disposizioni aventi valenza di principi di coordinamento della finanza pubblica, nonché, in ultimo, la stretta interconnessione esistente tra norme sulla spesa e disposizioni incidenti sulle facoltà assunzionali degli Enti, tema su cui questa Sezione si è già pronunciata in altro precedente parere (vd. delib. n.FVG/18/2015/PAR). In tale sede, originata dall'esigenza di definire un raccordo tra le previsioni della recente legge regionale n. 12/2014, in quanto derivante dalla necessità di adeguarsi alla pronuncia n. 54/2014 della Corte costituzionale, è stato osservato che, attraverso il rinvio "dinamico" alle fonti statali di produzione di discipline in materia di limiti alle assunzioni degli EELL della Regione e relative ipotesi di deroga, le disposizioni poste dal D.L. n. 90/2014, in materia di limiti assunzionali, "fanno sistema" e trovano applicazione con riferimento alle Amministrazioni del comparto unico del Friuli Venezia Giulia in coerenza con le previsioni di cui all'art. 4, comma 2, della L.R. n. 12/2014. In questo senso deve ritenersi che il rimando a tali discipline non possa ritenersi limitato a quelle disposizioni del D.L. 78/2010 la cui violazione è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 54/2014, ma debba estendersi ai principi funzionali al raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE".*

Significativo è altresì il recente motivato avviso n.FVG/15/2016/PAR, dove, trattandosi di normativa sopravvenuta rispetto a precedenti principi di coordinamento di finanza pubblica, si è affermato che *"a giudizio della Sezione, la valorizzazione di questi principi comuni all'ordinamento statale e regionale, consente di pervenire a un'interpretazione della sopravvenuta disciplina innovativa (e cioè dell'inciso "con esclusione dei consorzi e delle società") prevista dall'art. 42, quarto comma, della l.r. 18/2015 che non generi quelle disarmonie operative sopra paventate e soprattutto che non si ponga in contrasto con il cogente principio di coordinamento della finanza pubblica consistente nella gratuità dell'amministrazione delle forme associative tra enti locali, come affermato dalla predetta sentenza n. 151/2012 della Corte costituzionale".*

V. Alla luce di quanto su esposto, anche la disciplina vigente nelle regioni, ordinarie e a statuto speciale, va considerata in base agli orientamenti (restrittivi) sulle maggiorazioni delle indennità di funzione, in quanto espressi in sede di fissazione dei limiti rappresentati dal coordinamento della finanza pubblica (ed attinenti anche alla disciplina dell'ordinamento civile della Nazione).

Ne consegue che, in considerazione del quadro complessivo di normative nazionali e regionali, come interpretate alla luce delle pronunce rese dalla Corte costituzionale e dalle Sezioni centrali della Corte dei conti, oltretutto di questa Sezione regionale, si deve riconoscere

una portata rigorosa e non ulteriormente espandibile della disciplina vigente in Friuli-Venezia Giulia, attualmente chiara nel riconoscere la maggiorazione dell'indennità di funzione a tutti gli amministratori ad eccezione di coloro che percepiscono redditi da lavoro dipendente o che sono titolari di trattamento di quiescenza.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Comune di Gradisca d'Isonzo;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 23 dicembre 2015.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 26 febbraio 2016.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to dott. Andrea Gabrielli