



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 14 novembre 2019

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| Dott. Antonio CONTU | - Presidente (relatore) |
| Dott.ssa Valeria FRANCHI | - Consigliere |
| Dott.ssa Flavia D'ORO | - Referendario |
| Dott.ssa Paola LO GIUDICE | - Referendario |

PARERE

Comune di Maltignano (AP)

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del sindaco Comune di Maltignano (AP) pervenuta per il tramite del CAL in data 8 novembre 2019;

Udito il relatore presidente Antonio Contu;

PREMESSO IN FATTO

Con nota trasmessa via PEC in data 8 novembre 2019, per il tramite del CAL (Consiglio delle Autonomie locali) il comune di Maltignano (AP) ha avanzato una richiesta di parere a questa Sezione di controllo ai sensi dell'art. 7 della l. n. 131/2003, chiedendo che si esprimesse sul seguente quesito: "se, ove si intenda eleggere per la prima volta, per effetto di una recente previsione statutaria, in un comune al di sotto dei tremila abitanti, la figura del presidente del Consiglio comunale, la relativa indennità di funzione, calcolata facendo riferimento agli importi tabellari per la classe demografica di cui al D.M. 119/2000, rientri o meno nel computo degli oneri la cui determinazione di spesa che sia soggetta al principio di invarianza (art. 1, comma 136, della L. n. 56/2014)."

Con riguardo al quesito posto, ha fatto pervenire "la propria tesi interpretativa". Ad avviso dell'ente locale l'indennità di funzione del sindaco deve essere parametrata alla tabella di cui al D.M. 119/2000, per la classe demografica di appartenenza, decurtata del 10%, calcolata in forma teorica, senza tenere conto dell'indennità in concreto erogata in un determinato momento storico e pertanto il rispetto del principio dell'invarianza della spesa (fissato dall'art. 1, commi 135 e 136 della L. n. 56/2014) sarebbe attuato non superando tale limite.

Peraltro, fermo restando siffatto limite, l'ente locale ha domandato se avrebbe titolo per sfruttare i risparmi connessi "ad esempio al dimezzamento dell'indennità per un amministratore dipendente non in aspettativa, per attribuire/aumentare l'indennità a favore di altri amministratori (vice-sindaco ed assessori) o, se, diversamente argomentando, gli stessi non avrebbero diritto ad alcuna indennità".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità del parere.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione, n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e n. 3/2014, per quanto costituenti pareri resi su casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

1.1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Maltignano, organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla citata deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, la quale, in via generale, ha richiesto come indefettibile la richiesta del parere per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

1.2. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa

ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale.

Al riguardo particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente collegato la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo alle norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, allo scopo di favorire la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni.

È stato anche precisato che la funzione consultiva deve essere prestata anche in merito a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nell'ottica di specifici obiettivi di contenimento della spesa stabiliti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e nell'esigenza di garantire l'equilibrio del bilancio.

Tanto premesso, poiché la fattispecie all'esame pone il problema della corretta individuazione della fonte normativa e della misura delle indennità spettanti al sindaco ed ai componenti della giunta nei comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti, la questione - afferente ai c.d. "costi della politica" - rientra di buon grado nel concetto di "contabilità pubblica" come più innanzi compendiato.

Nel merito

2. Premessa sulla composizione della giunta nei comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti.

Per una più compiuta comprensione della problematica all'esame, va precisato che la normativa contenuta negli artt. 37 e 34 del TUEL, concernente la composizione del consiglio e della giunta comunale, è stata gradualmente superata dalle disposizioni successive, ispirate all'intento di ridurre il numero degli amministratori (art. 2, comma 23 della L. 24 dicembre 2007, n. 244; art. 2, commi 184 e 185 della L. 23 dicembre 2009, n. 191, art. 1 del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2).

Per quanto interessa in questa sede, il numero degli assessori per i comuni con popolazione fino a 3000 abitanti è stato oggetto di un ultimo intervento di riduzione per effetto dell'art. 16, comma 17 del D.L. n. 138/2011, convertito con L. n. 148/2011, per i quali enti era previsto, oltre al sindaco, sei consiglieri e due assessori.

Successivamente, virando in direzione di segno contrario, l'art. 1 comma 135 della L. n. 56/2014 ha previsto, per i comuni con popolazione fino a 3000 abitanti, dieci consiglieri e due assessori. Inoltre, ha stabilito che, nonostante siffatto incremento, fosse assicurata l'invarianza della spesa complessiva sostenuta dal comune, in rapporto alla legislazione

vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti (art. 1, comma 136, della L. n. 56/2014).

Inoltre, il Ministero dell'Interno, con circolare del 24 aprile 2014, ha chiarito che tutti gli enti rientranti nella fascia demografica che qui interessa (popolazione fino a 3000 abitanti) potessero provvedere alla rideterminazione della giunta secondo i nuovi parametri e nel rispetto dell'invarianza della spesa, anche in assenza di un rinnovo elettorale.

Infine la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG del 28 novembre 2016, ha specificato che il rispetto al criterio dell'invarianza della spesa debba essere assicurato con riguardo alla spesa teorica che sarebbe stata sostenuta in applicazione del numero ridotto di assessori fissato dal citato D.L. 138/2011, a prescindere dal fatto che, nella vigenza di tale normativa, non fosse occorsa alcuna tornata elettorale (non doveva farsi riferimento dunque alla spesa storica, ma a quella "teorica" ai fini dell'invarianza stessa). Senonché, ai fini del quesito posto a questa Sezione dal comune di Maltignano, la questione dell'invarianza della spesa con riferimento all'indennità del sindaco e degli assessori non assume rilievo, come emergerà dalla trattazione che segue.

3.1. Passando, infatti, a trattare la questione posta dall'ente locale, in ordine all'esatta determinazione dell'indennità di funzione del presidente del consiglio comunale, nei comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti e, in particolare, se essa sia soggetta al principio di invarianza di spesa, soccorre ancora il magistero che può attingersi dalla citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 35 del 2016, la quale ha osservato che "direttamente connessa allo status di amministratore locale è l'acquisizione di diritti di carattere economico che rinvergono fondamento nei principi sanciti dall'art. 51 della Costituzione nonché nell'art. 7 della Carta europea dell'autonomia locale recepita nel nostro ordinamento con legge di ratifica 30 dicembre 1989 n. 439, che si pone come parametro di riferimento per il legislatore e l'interprete". Partendo da tale principio la Sezione delle autonomie è pervenuta alla conclusione che l'indennità di funzione del sindaco e degli amministratori (e cioè degli assessori) sia sottratta alla citata disposizione di cui al comma 136, finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa. Conseguentemente detta indennità di funzione deve tuttora essere calcolata facendo riferimento agli importi tabellari per classe demografica di cui al D.M. 119/2000, senza dover fare riferimento ad alcun tetto di spesa complessivo. Per contro, ha soggiunto la Sezione delle Autonomie, rientrano nel computo degli oneri soggetti ad invarianza gli

esborsi economici di natura variabile derivanti da attività connesse al ruolo di amministratore, contemplati nel Titolo III, parte IV del TUEL (con alcune eccezioni specifiche, delle quali non si farà cenno perché non involte dalla richiesta di parere).

Peraltro, pur riferendosi detta deliberazione della Sezione delle Autonomie agli "amministratori", deve ritenersi che i principi in essa espressi riguardino anche il presidente del consiglio comunale.

A siffatta conclusione depongono due ordini di argomentazioni.

In primo luogo, la dizione "amministratori" cui si riferisce la citata deliberazione di indirizzo, non deve essere intesa con un significato restrittivo, nel senso di "assessori", dovendo invece essere riferita a tutti i soggetti che, all'interno del consiglio comunale, concorrono all'attività amministrativa e percepiscono la relativa indennità di funzione. Sarebbe, infatti, discriminatorio escludere dalla compiuta fruizione dell'indennità in questione il presidente del consiglio comunale, il quale offre il suo apporto, in modo diretto, allo svolgimento dell'attività amministrativa comunale nelle sue varie forme e modalità (regolamentare, deliberativa in senso stretto, ecc.).

In secondo luogo, il D.M. n. 119/2000 - che attinge la sua forza giuridica dal citato art. 82 del TUEL - contiene una tabella unitaria per tutti gli organi del comune (sindaco, vicesindaco, assessori, presidente del consiglio comunale); tant'è che l'indennità di quest'ultimo è parametrata, in percentuale, su quella del sindaco (art. 5, comma 2).

In definitiva, con riferimento al quesito posto, l'indennità di funzione del presidente del consiglio comunale nel comune interessato dovrà essere calcolata alla stregua della tabella a) allegata al D.M. 4 aprile 2000, n. 119 (art. 5, comma 2), con la decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, comma 54 della L. n. 266/2005, alla stregua dei principi affermati dalle Sezioni Riunite di questa Corte con deliberazione n. 1 del 2012. Per contro vanno annoverati nel computo degli oneri soggetti all'invarianza della spesa tutti gli esborsi, di natura variabile, connessi allo status di amministratore di cui al Titolo III, parte IV del TUEL ad eccezione di quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi, di cui agli artt. 80 ed 86 del T.U., espressamente esclusi da detta disposizione (in questo senso: Sezione delle Autonomie, n. 35/2016 citata e Sezione Lombardia, n. 7/PAR/2017).

3.2. Sebbene non direttamente richiesta dal parere, non è ultronea, infine, la precisazione che, ai fini dell'applicazione degli incrementi previsti dall'art. 2 del più volte citato decreto ministeriale n. 119/2000, vadano puntualmente verificate le condizioni ivi previste

(stagionalità demografica, virtuosità risultante dall'ultimo bilancio approvato, ecc.) per il raggiungimento dei limiti massimi previsti dallo stesso decreto: condizioni che devono essere certificate da un'apposita delibera approvata dall'ente locale.

4. Alla luce delle esplicazioni più innanzi svolte, perde di significato il secondo quesito proposto dall'Amministrazione, ossia se la somma spettante al presidente del consiglio comunale, qualora ridotta del 50%, poiché lavoratore dipendente, possa essere percepita dagli altri amministratori (assessore e vicesindaco), fermo restando il limite massimo applicabile ai fini dell'invarianza della spesa, calcolato in forma teorica ai sensi dell'allegato A del D.M. n. 119/2000, con l'abbattimento del 10%.

Al riguardo è utile rammentare che l'art. 82, comma 1 del D. Lgs. n. 267/2000 prevede la corresponsione dell'indennità di funzione in misura dimezzata per gli amministratori, lavoratori dipendenti, che non abbiano richiesto il collocamento in aspettativa non retribuita.

Orbene, ai fini dell'invarianza della spesa, come più sopra delineata per effetto delle disposizioni della L. n. 56/2014, non può in alcun modo rilevare la riduzione operata nel caso di specie, per effetto di una scelta discrezionale (rinuncia all'aspettativa non retribuita), vuoi perché - come chiarito con riguardo al primo quesito - deve farsi unicamente riferimento all'astratto meccanismo di determinazione dell'indennità previsto dalla tabella A allegata al D.M. n. 119/2000 in ordine al quale, come più sopra precisato, non opera il criterio di invarianza; vuoi perché la ratio dell'art. 82, comma 1 è da individuarsi unicamente nell'esigenza di una minore compensazione del sindaco che goda di altro trattamento retribuito, e cioè con riferimento ad una condizione a carattere personale che non può avere effetti ampliativi dei diritti di natura economica degli altri amministratori.

P.Q.M.

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in parte motiva.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del comune di Maltignano ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2019.

Il Presidente estensore

f.to Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 14 novembre 2019

Il direttore della Segreteria

f.to Barbara Mecozzi