



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 94/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza dell'11 settembre 2018, composta dai Magistrati:

Dott. Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott. Massimo VALERO	Consigliere
Dott. Mario ALI'	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott. Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **Serravalle Sesia (VC)** formulata con nota in data 12 luglio 2018 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 19 luglio 2018;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite 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'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Serravalle Sesia (VC), dopo aver preliminarmente riferito che l'amministrazione comunale si è insediata a seguito delle elezioni amministrative del 10 giugno u.s., ha chiesto a questa Sezione se, ai fini dell'individuazione del criterio per il calcolo delle indennità di funzione del Sindaco e degli Assessori comunali, indennità che vengono determinate in base a diversi scaglioni di popolazione, la popolazione residente debba essere calcolata sulla base delle risultanze dell'ultimo censimento (art. 37, comma 4, TUEL) ovvero sulla base dei dati Istat del

penultimo anno antecedente quello in corso, ai sensi del disposto dell'art. 156, comma 2, TUEL.

PREMESSA

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa). Ciò in quanto il parere della Sezione non può che riferirsi a profili di carattere generale, pur risultando la richiesta proveniente dall'ente pubblico motivata, generalmente, dalla necessità di assumere decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

In relazione all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, posto che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., la richiesta di parere formulata dal Comune di Serravalle Sesia appare ammissibile soggettivamente provenendo dall'organo legittimato. La medesima richiesta, peraltro, risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

La richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007).

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge n. 131/2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in

particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei propri profili sostanziali, la Sezione osserva che essa può essere esaminata nel merito in quanto formulata in termini generali e rientranti nella materia della contabilità pubblica, dato che il quesito riguarda, nella sostanza, la corretta interpretazione di talune norme del Testo Unico Enti Locali in relazione alle quali, peraltro, già si è espressa la giurisprudenza erariale.

Passando al merito della richiesta, il Comune chiede se, ai fini dell'individuazione del criterio per il calcolo delle indennità di funzione del Sindaco e degli Assessori comunali, indennità che vengono determinate in base a diversi scaglioni di popolazione, la popolazione residente debba essere calcolata sulla base delle risultanze dell'ultimo censimento (art. 37, comma 4, TUEL) ovvero sulla base dei dati Istat del penultimo anno antecedente quello in corso, ai sensi del disposto dell'art. 156, comma 2, TUEL.

Sul punto, deve preliminarmente richiamarsi l'autorevole pronuncia della Sezione delle Autonomie (v., Delibera n. 7/2010/QMIG), secondo la quale "...sia l'art. 37, co. 4 che l'art. 156, co. 2 del D. L.gvo n. 267/2000 prevedono una suddivisione per dimensioni demografiche degli enti locali, facendo, però, riferimento a parametri differenti. Infatti, mentre per l'art. 156, co. 2, la popolazione da considerarsi è quella residente accertata dall'ISTAT alla fine del penultimo anno precedente a quello di riferimento, per l'art. 37, co. 4, il criterio da applicarsi è quello della popolazione risultante dall'ultimo censimento ufficiale".

La menzionata pronuncia, in riferimento proprio all'articolazione delle indennità in oggetto da rapportarsi alle dimensioni demografiche degli enti, "...tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate nonchè dell'ammontare del bilancio di parte corrente" opta per una soluzione che tende a rapportare le indennità di funzione ad una popolazione intesa in senso dinamico e non ad un dato limitato e statico, così come espresso dal censimento.

In definitiva, secondo l'autorevole Consesso sopra richiamato, posto che il reiterato riferimento a modifiche stagionali della popolazione e, più in generale, a dati demografici di recente acquisizione evidenzia la volontà legislativa di aggiornare il più possibile il parametro di riferimento, “..la rilevazione delle dimensioni demografiche dell'ente, utile per operare gli allineamenti delle indennità in questione, deve essere operata in base al criterio fissato dall'art. 156 del D. L.gvo n. 267/2000”.

Ciò premesso, merita evidenziare come il quesito in esame sia stato recentemente affrontato e risolto dalla Sezione regionale di Controllo per l'Abruzzo (v., Delibera n. 110/2018) la quale, conformemente all'avviso espresso in precedenza da altre Sezioni di Controllo della Corte (v., ex multis, Delibera Sez. Contr. Puglia n. 141/2016/PAR), si è pronunciata in favore del parametro previsto dall'art. 156 TUEL.

Infatti, è stato osservato che “il criterio dinamico dei dati Istat del penultimo esercizio precedente fissato dall'art. 156 del TUEL, rispetto a quello statico dell'ultimo censimento, indicato dall'art. 37, comma 4, del medesimo testo unico ai fini della composizione degli organi di governo, appare maggiormente rispondente alla finalità cui i controlli in esame sono deputati (garantire un costante monitoraggio ed una periodica verifica dell'equilibrio economico finanziario, anche in relazione alle eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali: cfr. delibera della Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2016/INPR). Il legislatore, infatti, ha inteso diversificare il sistema dei controlli in ragione del numero della popolazione residente, sicché l'eventuale riferimento ad un parametro rigido come quello dell'ultimo censimento, se da un lato garantisce maggiore stabilità sul piano organizzativo, dall'altro determina una mutilazione del sistema dei controlli (con l'esclusione del controllo strategico, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo di qualità dei servizi) rispetto al modello astratto delineato per i comuni con un maggior numero di abitanti...”.

Peraltro, la generalità del criterio di cui all'art. 156, a fronte della specificità di quello di cui all'art. 37 TUEL, è già stata sottolineata, in altre occasioni da questa Corte: “il TUEL fissa un criterio ermeneutico generale rispetto ad una specifica tecnica normativa concernente gli enti locali (la classificazione demografica), stabilendo che in tal caso la popolazione va individuata in modo dinamico, cioè facendo riferimento agli aggiornamenti statistici più recenti. Il ridetto criterio di classificazione è talvolta superato, in ragione di specifiche fattispecie, da diversi riferimenti statistici, come nel caso dell'art. 37 TUEL che, per la determinazione della composizione dei consigli, individua specifici scaglioni demografici all'interno dei quali gli enti locali sono inquadrati avuto riguardo alla popolazione determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale (Sezione controllo Campania n.7/2015/PAR)”.

In conclusione, condividendosi gli arresti pretori sopra rammentati, nonché la ivi prospettata ratio del sistema dei controlli e dei diversi modelli delineati sul piano astratto dalla legge, la Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento sopra richiamato che ancora il metodo di calcolo della popolazione residente al criterio dinamico del dato Istat del penultimo esercizio antecedente piuttosto che a quello statico dell'ultimo censimento.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Serravalle Sesia (VC), trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella Camera di Consiglio dell'11 settembre 2018.

Il Relatore

F.to Consigliere Dott. Luigi GILI

Il Presidente

F.to Maria Teresa POLITO

Depositato in Segreteria il 12/09/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola MENDOZZA