Comune di TURSI (MT)

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 29 marzo 2019

composta dai magistrati:

dr. Rosario Scalia	Presidente,
dr. Rocco Lotito	Consigliere,
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere, Relatore

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

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" e successive modificazioni ed integrazioni, e, in particolare, l'art. 7, commi 7 e 8;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Tursi con nota del 21 febbraio 2019, acquisita in pari data al prot. n. 201 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8/2019 del 27 marzo 2019, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Camera di consiglio del 29 marzo 2019;

UDITO il relatore, dott. Luigi Gianfranceschi;

Considerato in

FATTO

1. Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Tursi ha inoltrato, in data 21 febbraio 2019, a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003, relativa all'indennità di funzione degli amministratori degli Enti Locali nel caso in cui, nelle more dell'espletamento del mandato, si verifichi un mutamento della classe demografica di individuazione dell'Ente locale che imponga una modificazione del parametro dell'indennità iniziale.

Nello specifico il Sindaco, dopo aver riferito, in premessa, che l'amministrazione comunale si è insediata in data 1° giugno 2015, percependo l'indennità di funzione per la fascia di popolazione residente (superiore ai 5.000 abitanti) e che, in data 30 marzo 2018, è stata rideterminata l'indennità di funzione spettante agli amministratori locali sulla base della popolazione residente nel biennio precedente (inferiore ai 5.000 abitanti), giusta deliberazione di Giunta comunale n. 57 del 30.3.2018, chiede "*se l'indennità di funzione spettante agli amministratori debba essere*

quella quantificata alla data dell'insediamento o quella rideterminata sulla base della riduzione della popolazione residente".

Ritenuto in

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che è stata individuata essere dalla costante giurisprudenza contabile il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

2. In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e 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 o potenzialmente instaurabili presso le magistrature sia civile che amministrativa).

2.1 In relazione al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rileva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Tursi, il quale è, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, organo rappresentativo dell'Ente e, dunque, organo istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale delle Sezioni regionali controllo, condiviso anche da questa Sezione, non può ritenersi di ostacolo all' ammissibilità

della richiesta la mancata costituzione, nella Regione Basilicata, del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123, comma 4, della Costituzione, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, "*quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali*". Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, sarebbe destinato a svolgere, tra l'altro, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere provenienti dagli Enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo.

In effetti gli artt. 78 e seguenti del nuovo Statuto regionale (Legge Statutaria 17 novembre 2016, n.1) hanno previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali che, allo stato attuale, non è ancora operante in quanto non è stata ancora approvata la legge regionale che disciplina le modalità di elezione, la composizione e le competenze dello stesso.

La Sezione ritiene, pertanto, soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

2.2 Con riferimento alla verifica dei profili oggettivi di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli Enti Locali.

Lo svolgimento della funzione è qualificato dallo stesso Legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera, poi, nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli Enti territoriali della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti Locali, ma che le attribuzioni consultive "in

materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

A tale riguardo, va richiamata l'attenzione sul fatto che la perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi – in chiave ermeneutica – della Corte dei conti (cfr., *ex multis*, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "materia della contabilità pubblica" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "*(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "*quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie,*

in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvengono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*" (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, l'ausilio consultivo non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali ovvero di controllo di questa Corte ovvero di altri organi magistratuali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva. Ne consegue che sono escluse le richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o nelle quali il parere può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*

ovvero già assunte.

2.3 Con riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa, intesa in termini generali, attiene alla materia della contabilità pubblica, posto che il quesito formulato concerne, nella sostanza, la corretta interpretazione della disciplina sul trattamento indennitario degli amministratori locali e sul "*tempus*" cui tale trattamento va quantificato, disciplina, peraltro, in relazione alla quale si è già espressa la giurisprudenza erariale.

Al contempo la Sezione rileva che il momento di determinazione e di quantificazione di dette indennità, cioè l'applicazione concreta delle disposizioni di legge, come interpretate dal giudice contabile, alla fattispecie descritta, attiene a una specifica attività gestoria già realizzata dal Comune richiedente, di modo che, per costante giurisprudenza, la relativa richiesta, *in parte qua*, deve essere dichiarata inammissibile. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, infatti, devono ritenersi inammissibili le richieste – qual è in parte la presente – concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare, in definitiva, un'ingerenza del giudice contabile nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Il Collegio ritiene, pertanto, che la richiesta, intesa nei soli termini generali sopra riferiti, possa essere conseguentemente scrutinata nel merito.

3. In via preliminare, prima di entrare nel merito del quesito, la Sezione ribadisce che il parere sarà reso in chiave generale e astratta e avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie, le quali rientrano nell'autonomia, nella discrezionalità e nella responsabilità dell'Ente medesimo, quali scelte di amministrazione attiva.

È da escludere, comunque, che su di esse questa Corte possa indirettamente pronunciarsi.

Passando al merito della richiesta, il Comune chiede se, ai fini dell'individuazione dell'indennità di funzione del Sindaco e degli altri amministratori comunali, occorre far riferimento alla classificazione demografica dell'Ente alla data di insediamento della Giunta o, invece, a quella rideterminata successivamente.

Si deve, *in primis*, rilevare che la disciplina di riferimento è dettata dall'art. 82 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), il quale stabilisce che le indennità di funzione del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale sono determinate con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel rispetto dei parametri ivi indicati e, tra essi, per quello che è l'indagine richiesta, quello della lettera b) del comma 8 che prevede "*b) articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente*". Il regolamento attualmente vigente è stato adottato con D.M. del 4 aprile 2000, n. 119.

Tuttavia, la disciplina relativa alla determinazione dell'indennità di funzione degli amministratori locali è stata interessata, negli ultimi anni, da numerosi interventi legislativi, i quali, ispirati dall'esigenza di limitare le spese a carico dell'ente e informati ad una logica di costante riduzione dei costi della rappresentanza politica, ne hanno modificato i criteri di calcolo, ponendo una serie di limiti alla crescita delle stesse e imponendo progressive riduzioni.

L'art. 82 TUEL costituisce la positiva declinazione dei principi sanciti dall'art. 51 della Costituzione nonché dall'art. 7 della Carta europea dell'autonomia locale recepita nel nostro ordinamento con legge di ratifica 30 dicembre 1989, n. 439.

La tematica è stata varie volte e concordemente affrontata dalla giurisprudenza di questa Corte, anche in sede nomofilattica (*ex multis*: Sezione Autonomie, deliberazione n. 7/2010/QMIG; SS.RR., deliberazione n. 1/CONTR/2012; Sezione

Autonomie, deliberazione n. 24/2014/QMIG; Sezione Autonomie, deliberazione n. 35/2016/QMIG) alla quale si rinvia per quanto non espressamente trattato.

Occorre rilevare che il Testo unico degli enti locali frequentemente determina, per diversi fini, una disciplina normativa differenziata per classi demografiche, il cui criterio statistico di riferimento è dettato dall'art. 156 del TUEL. Tale articolo, che, al comma 1, prevede, in via generale, le classi demografiche di riferimento, stabilisce, al comma 2, che "*le disposizioni del presente testo unico e di altre leggi e regolamenti relative all'attribuzione di contributi erariali di qualsiasi natura […….] che facciano riferimento alla popolazione, vanno interpretate, se non diversamente disciplinato, come concernenti la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica ovvero secondo i dati dell'Uncem per le comunità montane*.". Quindi "*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*" (SRC Campania deliberazione n. 7/2015/PAR e SRC Puglia deliberazione n. 141/2016/PAR).

Sul punto, invero, si è già espressa, con delibera di indirizzo, la Sezione delle autonomie della Corte, affermando che "*il criterio della "… popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente…" di cui all'art. 156, 2° comma, del Decreto legislativo 267/2000 rappresenta la normativa di riferimento per una corretta modalità di rilevazione delle variazioni demografiche degli enti locali, che, secondo quanto previsto dagli scaglioni indicati nel D.M. 4 aprile 2000, n. 119, costituiscono il presupposto per l'adeguamento delle indennità spettanti agli Amministratori*" (deliberazione n. 7/SEZAUT/2010/QMIG).

La pronuncia richiamata, in riferimento all'articolazione delle indennità in parola da rapportarsi alle dimensioni demografiche degli enti, opta, quindi, 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 […..] 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 attualizzare 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. Lgs. n. 267/2000" (SRC Piemonte deliberazione n. 94/2018/PAR).

In tal senso depone anche il tenore letterale dell'art. 82, comma 8, lett. b), TUEL e del citato decreto ministeriale n. 119.

"*In altri termini, l'adeguamento è dovuto e va determinato sulla scorta dei dati demografici di recente acquisizione (popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente, così come accertata dall'ISTAT), in rapporto alla popolazione dell'ente intesa in senso dinamico*" (SRC Veneto deliberazione n. 320/2013/PAR).

In generale, la rimodulazione, in aumento, dell'importo relativo all'indennità di funzione è stata pacificamente ammessa nei casi in cui l'Ente passi da una classe demografica inferiore a quella superiore. Secondo la Sezione delle autonomie, infatti, "*nel caso in cui l'Ente locale medio tempore transiti in diversa classe demografica, l'indennità – su cui operare la riduzione del 10% - dovrà essere determinata in conformità atteso che la quantificazione dell'indennità degli amministratori si configura quale antecedente giuridico e logico rispetto ad eventuali "rideterminazioni" degli importi tabellari dei compensi che, di contro, devono considerarsi non consentite. Detta soluzione appare meritevole di apprezzamento atteso che la stessa, pur non frustrando gli obiettivi di correzione e di risanamento dei conti di finanza pubblica sottesi alla normativa vigente, consente di contemperare le ragioni di parità di trattamento e di effettività dell'accesso alle funzioni pubbliche che informano il sistema tabellare di cui al menzionato regolamento. Tale opzione interpretativa, d'altro canto, risulta coerente con le indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno… (cfr. Ministero dell'Interno, circolare n. 5 del 28 giugno 2006)*" (deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG).

"*Conseguentemente l'ente locale dovrà considerare gli oneri connessi facendo riferimento agli importi tabellari per classe demografica di cui al D.M. 119/2000, e non dovrà effettuare un "congelamento", in termini assoluti e relativamente ad un determinato momento storico, della detta spesa*" (deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG).

Da questi principi sembra, dunque, potersi dedurre che l'Ente debba sempre procedere ad una nuova determinazione delle indennità al fine di attualizzarla e garantire "*parità di trattamento e di effettività dell'accesso alle funzioni pubbliche*", ovviamente sempre restando sotto la soglia legale.

Infine, è utile evidenziare "*come vertendosi in tema di discipline normative asseritamente finalizzate al contenimento della spesa pubblica debba privilegiarsi un'applicazione non meramente formale delle stesse, avendo riguardo anche a principi di sana gestione finanziaria. Così se è indubbia la volontà del legislatore di attualizzare il più possibile il meccanismo di determinazione delle indennità in questione (cfr. Sezione delle autonomie 7/2010) parametrandone la misura a criteri strettamente correlati all'impegno che la carica conferita implica, è altrettanto indubbio che 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*" (deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG).

Inoltre "*laddove l'Ente transiti in una classe demografica inferiore, senza indugio, dovranno essere adottati gli opportuni provvedimenti per una rideterminazione, in riduzione, delle indennità*" (deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG).

4. Alla luce della ricostruzione normativa e degli approdi ermeneutici della giurisprudenza contabile esplicitati può essere fornita risposta al quesito avanzato dal Comune di Tursi nei termini di seguito illustrati.

Il Collegio, condividendo gli arresti giurisprudenziali sopra richiamati, non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento enucleato dalla giurisprudenza menzionata che, ai fini dell'individuazione dell'indennità di funzione del Sindaco e degli altri amministratori comunali, ancora la classificazione demografica dell'Ente al criterio "dinamico" indicato dall'art. 156, comma 2, TUEL, dovendosi tener conto, cioè, della popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente a quello in corso, come risultante dai dati ISTAT.

Tanto più se si considera la volontà legislativa, ispiratrice della norma richiamata, diretta ad attualizzare il più possibile il parametro indennitario da corrispondere per l'assolvimento delle relative funzioni degli amministratori locali al volume della popolazione residente in un dato momento storico, comportante l'incremento delle indennità a seguito di un aumento di popolazione, con il coevo passaggio dell'Ente ad una classe demografica superiore, e la diminuzione delle indennità per effetto di una riduzione della popolazione con il declassamento demografico dell'Ente locale.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Tursi con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 29 marzo 2019.

Il Relatore	Il Presidente
F.to dott. Luigi Gianfranceschi	F.to dott. Rosario Scalia

Depositata in segreteria il 29 marzo 2019

Il Preposto ai servizi di supporto

F.to dott. Giovanni Cappiello