



**PROBLEMATICHE RELATIVE ALL'APPLICAZIONE
DELL'ART. 1, COMMI DA 52 A 63 DELLA L. N.266/2005
RIDUZIONE DEL 10% DEGLI EMOLUMENTI
DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI**

1. Il parere delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, nelle adunanze del 14 e 24 novembre 2011, hanno esaminato una richiesta di parere del Comune di Savona, trasmessa dalla Sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione Liguria, nel quale si ravvisava un contrasto nella giurisprudenza della Sezione di controllo e della Sezione Autonomie.

Le Sezioni riunite, conclusivamente, hanno ritenuto che *«all'attualità l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato D.L. 112 del 2008, cioè l'importo rideterminato in riduzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006; hanno ritenuto altresì di richiamare come l'intera materia concernente il meccanismo di determinazione degli emolumenti all'esame è stata da ultimo rivista dall'art. 5, comma 7, del D.L. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del medesimo anno che demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'interno la revisione degli importi tabellari, originariamente contenuti nel D.M. 4 agosto 2000, n. 119 sulla base di parametri legati alla popolazione, in parte diversi da quelli originariamente previsti. Ad oggi il decreto non risulta ancora approvato e deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi.*

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 dell'art. 1, comma 54 della 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 riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006 ed essendo il D.L. n. 78 finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di tale vigenza deve tenersi altresì conto all'atto della rideterminazione degli importi tabellari dei compensi relativi nel senso che quanto spettante ai singoli amministratori non potrà, in ogni caso, essere superiore a quanto attualmente percepito».

Per valutare con completezza l'ampio orizzonte interpretativo del parere delle Sezioni Riunite, è necessario esaminare "il quadro normativo richiamato, la ratio di riferimento e le argomentazioni" che precedono le conclusioni e che costituiscono delle stesse la premessa e la motivazione, esponendo in relazione ad esse quanto segue, con il massimo rispetto per l'autorevolezza dell'Organo che si è pronunciato.

2. La riduzione del 10% disposta dalla legge n. 266/2005

La legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266 dispose con l'art. 1, commi da 52 a 62, la riduzione del 10 per cento, per un periodo di tre anni delle indennità dei Parlamentari nazionali ed europei, dei sottosegretari di Stato, delle indennità ed altri emolumenti corrisposti dalle p.a. per incarichi di consulenza, dei componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione organi collegiali presenti nelle pubbliche amministrazioni o da quest'ultime controllati, dei servizi consultivi ed ispettivi tributari, degli organi di autogoverno della Magistratura e dei componenti del CNEL.

La riduzione fu disposta per i componenti di organi elettivi e direttivi dello Stato e per i Parlamentari europei e venne estesa, con il comma 54 dello stesso art. 1, "per esigenze di coordinamento della finanza pubblica", agli emolumenti delle cariche individuali e collegiali delle regioni, delle province e dei comuni che sono, secondo l'art. 114 della Costituzione "enti autonomi" e insieme con lo Stato componenti della Repubblica, e che come tali il legislatore ritenne che dovessero anch'essi partecipare, pur nel rispetto della loro autonomia, con pari sacrificio, alle esigenze per le quali venivano disposte le temporanee decurtazioni delle indennità corrisposte nell'ambito delle cariche elettive e dirigenziali statali.

Il comma 54 non indicava la durata triennale della riduzione disposta, così come la durata non era definita nel comma 52 per il Parlamentari nazionali ed europei, nel comma 56 per gli incarichi di consulenza in vigore, nel comma 62 per gli organi di autogoverno della Magistratura.

Il comma 63 disponeva per tutti stabilendo che "a decorrere dal 1° gennaio 2006 e per un periodo di tre anni le somme derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 52 a 60", affluivano al Fondo nazionale per le politiche sociali, escludendo con il comma 64 non da tale determinazione temporale unitaria ma dalla destinazione al "Fondo" delle economie per lo stesso periodo conseguite le regioni, province autonome ed enti locali, già colpiti con la stessa legge da rilevanti "tagli" dei trasferimenti statali.

La Corte costituzionale (sentenza 9 maggio 2007, n. 157) dichiarò l'illegittimità costituzionale del comma 54 nella parte in cui si riferiva ai titolari degli organi politici delle Regioni, così esclusi dalla riduzione, e non accolse l'eccezione sollevata dalla Regione Campania anche per gli enti locali, che la Corte dei Conti ritenne compresi nell'art. 1, per le affermate esigenze di coordinamento, per esser partecipi dello stesso sacrificio imposto agli organi statali.

La mancata specifica indicazione da parte del legislatore della durata triennale di applicazione delle disposizioni del comma 54, così come per quelli dei commi 52, 56 e 62, fu stabilita espressamente per tutte le disposizioni previste dai commi da 52 a 60, dal comma 63 dello stesso art. 1.

Inizialmente l'esame del comma 54, non coordinato con il comma 63, indusse la Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Toscana ad esprimere parere che quanto con lo stesso disposto aveva validità solo per l'anno 2006, al quale si riferiva la legge finanziaria che lo prevedeva.

Questo parere, pubblicato su internet e non condiviso da molte amministrazioni comunali che avevano compreso ed accettato con spirito solidale la necessità del "pari sacrificio"

triennale, determinò molte richieste di chiarimento indirizzate al Ministero dell'interno ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte. La tesi dell'applicazione limitata ad un anno determinò incertezze e contrasti con opinioni prevalentemente orientate sulla durata triennale.

In effetti gli organi che si pronunciarono rilevarono che il testo del comma 54, come gli altri ricordati, non stabiliva la durata per un anno ma non disponeva neppure una vigenza superiore, mentre da quanto disposto dal comma 63 si rilevava la comune ed unitaria vigenza triennale di tutte le norme riduttive dell'art. 1, confermata dal "pari sacrificio", pari per misura e durata, che con il coordinamento di quello che veniva imposto alle cariche elettive e dirigenziali dello Stato, si era imposto agli amministratori regionali, delle province autonome e degli enti locali, rimasti gli unici incisi dopo le esclusioni effettuate dalla Corte costituzionale.

3. Il parere della Corte dei Conti in Sezione autonomie - La sentenza del TAR Lazio

La Sezione di controllo della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna, il 20 ottobre 2009 trasmise al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo richiesta di parere in merito alla vigenza del comma 54, che fu sottoposta alla "Corte dei Conti in Sezione autonomie" la quale nell'adunanza del 21 dicembre 2009, con atto depositato il 21 gennaio 2010, n. 6, deliberò che *"l'art. 1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che prevedeva la riduzione del 10% della indennità degli amministratori locali, doveva ritenersi non più vigente"*.

Le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna (delibera n. 22 del 9 febbraio 2010) e della Lombardia (delibera n. 148 del 14 aprile 2010) confermavano che la disposizione dell'art. 1, comma 54 della legge n. 266/2005 aveva esaurito i suoi effetti e non era più operante.

In merito ai provvedimenti da adottare alla conclusione del triennio di riduzioni, così si è espresso il T.A.R. Lazio-Roma, sez. III, con sentenza del 19 maggio 2011, n. 4388: *«con lo spirare del termine del 31 dicembre 2008, venuto meno l'obbligo ex-lege di operare la riduzione del 10% sugli emolumenti spettanti, occorre ripristinare detti compensi ai livelli anteriori a quelli rinvenienti dall'applicazione della legge n. 266 del 2005 che ha esaurito la sua efficacia. Allo spirare di detto termine, caduto l'obbligo di riduzione previsto da una disposizione di carattere eccezionale e temporanea, l'ammontare dei compensi si attesta automaticamente sui livelli anteriori»*.

Pertanto la soppressione della facoltà di aumento prevista dall'ultima versione del comma 11 dell'art. 82 del testo unico, alla quale il parere delle Sezioni Riunite fa riferimento, non ha rilievo rispetto all'automatico ripristino delle indennità e gettoni dovuto al termine della vigenza della norma che dispose la riduzione.

4. Le riduzioni disposte dal D.L. n. 78/2010

Anche il legislatore ritenne non più vigente la riduzione degli emolumenti degli amministratori locali disposta dalla legge n. 266/2005, traendone motivo nei provvedimenti adottati con l'art. 5, comma 7 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122/2010, per istituirlo di nuovo, disponendo che con decreto del Ministro dell'interno gli

importi delle indennità già determinate *ai sensi dell'art. 82, comma 8 del testo unico n. 267/2000* erano diminuiti, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale in misura dal 3 al 10 per cento, differenziata a seconda della consistenza demografica dell'ente.

Il riferimento è indubbiamente alla tabella A del D.M. n. 119/2000, nella sua misura originaria: se il legislatore avesse ritenuto vigente la riduzione del 10%, avrebbe con il D.L. n. 78/2010 disposto *l'elevazione al 13, 17 e 20 % delle riduzioni degli importi della tabella regolata dall'art. 82, comma 8, del testo unico*. È stata invece disposta la riduzione del 3, 7 e 10 % delle misure originarie.

Lo schema del decreto di attuazione formato il 21 gennaio 2011 dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, acquisito in data 2 febbraio 2011 il parere favorevole della Conferenza Stato-autonomie, ha previsto le nuove misure delle indennità stabilite dal D.L. n. 78/2010, applicando le riduzioni disposte dalla nuova legge sugli importi tabellari integrali delle indennità di funzione stabiliti dal Regolamento approvato con il D.M. 4 aprile 2000, n. 119, senza alcun riferimento e considerazione della precedente riduzione, non più vigente dal 1° gennaio 2009 per compiuto triennio.

La Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato nell'adunanza del 10 marzo 2011, n. 799/2011, ha sospeso il parere sul decreto, richiedendo che le riduzioni percentuali disposte dal D.L. n. 78 fossero applicate anche ai gettoni di presenza, ritenendo esatta e corretta la base di calcolo assunta dal decreto per le riduzioni disposte.

La Sezione ha confermato che la tabella del decreto, con le sole riduzioni disposte dal D.L. n. 78/2010, sostituisce la tabella A del D.M. 4 aprile 2000, n. 119. Nessuna osservazione o richiamo è stato effettuato in merito alla temporanea riduzione disposta dalla legge n. 266/2005, che anche il Consiglio di Stato evidentemente non ritiene in vigore.

5. La situazione attualmente esistente

Gli enti locali, attenendosi a quanto stabilito dalle disposizioni dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, confortati dal parere espresso dalla Corte dei Conti in Sezione autonomie il 21 dicembre 2009, riaffermato dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna e la Lombardia, si sono attenuti alle disposizioni dell'art. 1 della legge n. 266/2005, che hanno tutti fedelmente applicato per il triennio di vigenza, secondo l'interpretazione effettuata attenendosi alle regole fissate dall'art. 12 delle preleggi, ed hanno provveduto, con modalità la cui correttezza è stata confermata dalla richiamata decisione del TAR Lazio, ripristinando ai livelli anteriori alla riduzione le indennità di funzione corrisposte ai sindaci, presidenti di provincia, componenti delle giunte comunali e provinciali, commissari e commissioni governative regolate dai decreti ministeriali o prefettizi, e dei gettoni di presenza ai consiglieri, e sono in attesa del decreto ministeriale che disporrà la nuova riduzione triennale, alla quale daranno, come sempre hanno fatto, rigorosa attuazione.

Comprendono e sono direttamente partecipi delle difficoltà di lettura ed interpretazione delle disposizioni dell'ordinamento istituzionale delle autonomie locali che regolano lo "status" degli amministratori, che sono state modificate dieci volte in quest'ultimi anni.

La cessazione dal 1° gennaio 2009 della riduzione triennale delle indennità e dei gettoni è stata confermata dal legislatore che, con il D.L. n. 78/2010, ha istituito una nuova riduzione,

differenziata a seconda della dimensione degli enti, dal 3 al 10%. I Ministri dell'interno e dell'economia hanno concertato lo schema del decreto di attuazione applicando le misure riduttive su quelle tabellari originarie stabilite dal D.M. n. 119/2000 che erano e sono tornate in vigore, senza tener conto della cessata riduzione temporanea, ed il Consiglio di Stato ha in effetti ritenuto, per questo aspetto, legittimo il provvedimento proposto.

Il parere espresso dalla "Corte dei Conti in Sezioni riunite" nelle adunanze del 14 e 24 novembre 2011 ha avuto, da quanto è noto, massima attenzione da parte degli enti locali e, per l'autorevolezza dell'organo che l'ha espresso, costituisce motivo di preoccupazione:

a) per la riproposizione dell'interpretazione di valore permanente alla disposizione dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2010, che era stata da tempo superata anche dai pochi suoi sostenitori, sia in seguito alla lettura approfondita della disciplina complessivamente stabilita dall'art. 1, sopra ricordata, sia dalle valutazioni ufficialmente espresse dalla stessa Corte dei Conti con la Sezione Autonomie e con quelle Regionali di controllo dell'Emilia Romagna e della Lombardia. Risolutiva è l'interpretazione espressamente data dal legislatore che, in sostituzione della riduzione cessata, ne ha istituito una nuova della quale è in corso l'attuazione ed i cui atti confermano che il comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 ha concluso la sua applicazione con il compimento, come per tutte le altre misure da tale articolo stabilite, del triennio per il quale era stato adottato;

b) per l'indicazione che si ritiene rivolta ai Ministeri preposti ad attuare l'art. 5, comma 7 del D.L. n. 78/2010, di applicare una riduzione non inferiore a quella del 10% ritenuta tuttora vigente, unica tra le molte comprese nel ricordato art. 1, attribuendo al decreto ministeriale la potestà di modificare il D.L. n. 78/2010, che ha disposto la nuova riduzione in misura variabile tra il 3 e il 7%.

Gli atti e i provvedimenti che hanno caratterizzato questa vicenda fanno ritenere che gli enti locali, operando secondo legge ed attenendosi alle interpretazioni ufficiali espresse dagli Organi della Corte dei Conti fino all'ultimo pronunciamento, hanno operato legittimamente attenendosi ed applicando quanto dispongono l'art. 82, comma 8 del testo unico n. 267/2000 ed il regolamento emanato con il D.M. 4 aprile 2000, n. 119, attuando, dalla sua emanazione, il decreto interministeriale previsto dall'art. 5, comma 7 del ricordato D.L. n. 78.

Tutto ciò, auspicando che quanto prima sia definitivamente emanato il dm di riduzione delle indennità proporzionale alla fascia di popolazione, così come previsto appunto dal D.L. 78, ormai da troppo tempo in itinere e che potrebbe restituire certezza alla delicata e controversa materia.