

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 28 maggio 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	Relatore
Referendario	Carmelina Addresso	

ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n.1642 del 12 maggio 2014, formulata dal Sindaco del Comune di Castelnuovo della Daunia (FG), pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 12 maggio 2014 (prot. n.1761).

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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;

Vista l'ordinanza presidenziale n.25/2014 del 13 maggio 2014 con la quale la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

FATTO

Con la nota indicata, il Sindaco del Comune di Castelnuovo della Daunia (FG), ente con popolazione inferiore a 3.000 abitanti interessato dalle elezioni amministrative 2014, dopo aver evidenziato che l'art.1, co.136, della legge 56/2014 stabilisce l'obbligo, per gli enti interessati,

di rideterminare, con propri atti, gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa, ai sensi dell'art.7, co.8, della legge 131/2003, chiede a questa Sezione l'esatta interpretazione della normativa indicata, con particolare riferimento alle modalità di individuazione del limite di spesa di cui deve essere assicurata l'invarianza. L'ente ha anche formulato varie possibili ipotesi interpretative in ordine alla quantificazione del limite di spesa del quale occorre assicurare l'invarianza.

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

L'art.7, co.8, della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*. Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco ai sensi dell'art.50 del D.Lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Castelnuovo della Daunia (FG) e, pertanto, deve ritenersi ammissibile sul piano soggettivo.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art.7, co.8, della legge 131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"* (deliberazione delle SS.RR n.54/CONTR/2010). Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre

Magistrature o alla stessa Corte dei conti. Devono, pertanto, ritenersi inammissibili sul piano oggettivo le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici tali da determinare una ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione alla amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Tanto premesso, la richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Castelnuovo della Daunia (FG), riguardando fundamentalmente l'esatta interpretazione di una norma, recentemente entrata in vigore, relativa alle modalità di individuazione del limite di spesa per gli oneri connessi alle attività degli amministratori locali dei Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti risulta oggettivamente ammissibile. Trattasi, infatti, di richiesta rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, avente carattere generale e non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato.

3. Merito.

L'art.1, co.135, della legge 56/2014, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, modificando l'art.16, co.17, del D.L. 138/2011, nei Comuni fino a 10.000 abitanti, prevede l'aumento del numero di consiglieri e del numero massimo di assessori. Per i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti (come il Comune richiedente) il numero di consiglieri comunali è elevato da 6 a 10 e il numero massimo di Assessori è stabilito in 2 (risulta, quindi, confermato il numero massimo di assessori precedentemente stabilito per i Comuni tra 1.000 e 3.000 abitanti, mentre per i Comuni fino a 1.000 abitanti non era precedentemente previsto alcun assessore). Il successivo comma 136 stabilisce che i Comuni interessati dal citato comma 135 *"provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al Titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti"* (rectius del c.d. "revisore unico" visto quanto dispone l'art.234, co.3, del D.Lgs. 267/2000).

Il titolo del testo unico degli enti locali (articoli da 77 a 87 del D.Lgs. 267/2000) al quale il comma 136 si riferisce, dedicato a disciplinare lo status degli amministratori degli enti locali, prevede, in favore degli stessi, vari oneri a carico della finanza pubblica di diversa natura e contenuto (oneri per permessi retribuiti, indennità di funzione, gettoni di presenza, rimborso delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi). La complessiva quantificazione di tali oneri per ciascun ente dipende evidentemente da vari fattori: numero degli amministratori, frequenza delle sedute di Giunta e Consiglio, tipo di attività lavorativa svolta dagli amministratori, presenza tra gli amministratori locali di parlamentari nazionali o europei o di consiglieri regionali (art.83), rinuncia volontaria alla indennità di funzione spettante, ecc. Risulta, pertanto, evidente che la spesa effettivamente sostenuta può essere molto diversa da

ente ad ente (anche di identiche dimensioni demografiche) e, nello stesso ente, nel corso degli anni.

Il numero degli amministratori degli enti locali inizialmente stabilito nel testo unico degli enti locali dagli articoli 37 (per i consiglieri) e 47 (per gli assessori) è stato oggetto di varie modifiche nel corso degli ultimi anni (art.2, co.23, della legge 244/2007, art.2, commi 184 e 185 della legge 191/2009, art.1 del D.L. 2/2010, articoli 15, co.5 e 16, co.17 del D.L. 138/2011 e art.1, co.135, della legge 56/2014). Considerato che l'ultima modifica comporta un aumento complessivo del numero dei consiglieri e del numero massimo di assessori nei Comuni fino a 10.000 abitanti (l'85% circa dei Comuni italiani), con la disposizione contenuta nel menzionato comma 136, il legislatore ha voluto evitare che tale aumento determinasse anche un aumento della spesa pubblica, prevedendo espressamente, per i Comuni interessati, la rideterminazione dei relativi oneri al fine di assicurare l'invarianza della spesa in rapporto alla "*legislazione vigente*".

La disciplina in argomento pone varie problematiche interpretative. Anche tenendo conto della richiesta di parere pervenuta, pertanto, occorre affrontare le seguenti questioni. Un primo problema che si pone è quello di individuare a quale normativa il legislatore si riferisce quando lega l'obbligo di invarianza della spesa alla "*legislazione vigente*". In linea teorica, infatti, il comma 136 potrebbe riferirsi sia alla legislazione vigente al momento della elezione degli amministratori uscenti, sia alla legislazione vigente al momento della entrata in vigore della legge 56/2014. Un secondo problema che si pone è quello di determinare le voci di spesa rilevanti ai fini del rispetto dell'obbligo di invarianza della spesa. Un terzo problema è quello di individuare il periodo di tempo (es. ultimo esercizio finanziario oppure precedente mandato amministrativo) al quale occorre fare riferimento per ottemperare al citato obbligo di invarianza della spesa.

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, con nota n.6508 del 24 aprile 2014, allegata dal Comune di Castelnuovo della Daunia alla richiesta di parere, nell'ambito dei lavori del tavolo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui partecipano rappresentanti dell'Anci, dell'Upi e dello stesso Ministero, ha fornito alcune indicazioni interpretative in ordine alla normativa in esame. Il suddetto Ministero, tenendo conto anche di quanto precedentemente disposto in merito dalla legge 191/2009 (come modificata dal D.L. 2/2010) e dal D.L. 138/2011 (disposizioni che avevano ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori, precedentemente stabilito dal D.Lgs. 267/2000, a decorrere dal primo turno elettorale successivo alla entrata in vigore delle norme stesse), con particolare riferimento alle questioni oggetto della presente richiesta di parere, ha specificato che l'interpretazione delle disposizioni introdotte dalla legge 56/2014 deve tenere conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di contenimento e controllo della spesa pubblica; che tutti i Comuni (compresi quelli che non hanno potuto precedentemente ridurre il numero di consiglieri e assessori non essendo andati al voto dopo l'entrata in vigore della legge 191/2009 e del D.L. 138/2011) devono parametrare la rideterminazione degli oneri per assicurare

l'invarianza di spesa al numero di amministratori indicati all'art.16, co.17, del D.L. 138/2011; che gli atti che rideterminano gli oneri in argomento sono deliberati dal Consiglio comunale (l'obbligo può essere assolto anche dai nuovi organi consiliari nel corso della prima delibera della consiliatura, *rectius* nel corso della prima seduta visto quanto dispone l'art.41 del D.Lgs. 267/2000) fermo restando che l'invarianza di spesa dovrà essere assicurata a far data dalla proclamazione degli eletti; ai fini del rispetto dell'obbligo di invarianza della spesa non devono essere considerati gli oneri per i permessi retribuiti, nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi (articoli 80 e 86 del D.Lgs. 267/2000) per la loro estrema variabilità collegata alla attività lavorativa svolta dall'amministratore, mentre devono essere inclusi nel computo le indennità ed i gettoni, le spese di viaggio e quelle sostenute per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali.

Questa Sezione condivide l'interpretazione ministeriale per quanto riguarda l'obbligo della invarianza della spesa in relazione al numero di amministratori indicati dal D.L. 138/2011. Considerata la evidente volontà del legislatore di non incrementare la spesa pubblica in argomento, la rideterminazione degli oneri deve assicurare l'invarianza di spesa in relazione al numero di amministratori indicati all'art.16, co.17, del D.L. 138/2011 e non al numero di amministratori in carica al momento della entrata in vigore della legge 56/2014. Il legislatore, pertanto, nel momento in cui, affermando il principio della invarianza della spesa, si riferisce alla "legislazione vigente" assume come parametro la spesa che deriva dalla applicazione della normativa in essere al momento della applicazione della legge 56/2014 (quindi il D.L. 138/2011) e non di quella in essere al momento della elezione degli amministratori uscenti (che può essere la disciplina vigente prima della legge 191/2009). Tale soluzione risulta apprezzabile sia per ragioni di uniformità e, quindi, senza che abbia rilevanza la durata del mandato degli amministratori uscenti, sia in quanto una diversa interpretazione condurrebbe al paradossale effetto, almeno potenziale, di incrementare la spesa, dal momento che, generalmente, i Consigli e le Giunte uscenti di Comuni con meno di 10.000 abitanti hanno un numero di consiglieri e di assessori maggiore di quello stabilito dal D.L. 138/2011 e, quindi, comportano per gli enti una spesa tendenzialmente maggiore rispetto a quanto stabilito prima dal D.L. 138/2011 e poi dalla legge 56/2014 (es. il Comune richiedente ha 12 Consiglieri uscenti, 6 previsti dal D.L. 138/2011 e 10 previsti dalla legge 56/2014).

Non risulta, invece, condivisibile l'interpretazione ministeriale in ordine all'esonero dall'obbligo di invarianza della spesa degli oneri per i permessi retribuiti (art.80) e degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi (art.86) "*per la loro estrema variabilità, collegata all'attività lavorativa dell'amministratore*". La Sezione ritiene, infatti, anche tali oneri rilevanti ai fini del rispetto dell'obbligo di invarianza della spesa previsto dal citato comma 136. Il legislatore, infatti, non solo non ha previsto una espressa esclusione di tali voci ma ha esplicitamente agganciato l'obbligo suddetto agli oneri, nessuno escluso, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico. Tra gli oneri previsti da tale titolo rientrano quelli per i permessi retribuiti (art.80), nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi

(art.86). Peraltro, priva di rilevanza, oltre che di un solido riferimento normativo che stante la lettera del comma 136 porta a soluzioni opposte, appare essere la motivazione addotta dal Ministero per giustificare l'esclusione di tali voci (*"per la loro estrema variabilità collegata alla attività lavorativa svolta dall'amministratore"*) dal momento che, come già riportato, analoga variabilità può essere riscontrata anche per altre tipologie di oneri previsti in favore di amministratori locali.

Il Ministero dell'Interno, nella nota citata, non ha fornito chiare indicazioni in merito all'esatto riferimento al quale attenersi per la quantificazione del suddetto limite di spesa. Il Comune ha, invece, formulato in proposito diverse possibili interpretazioni:

1. assumere come limite la spesa storica (soluzione che il Comune ritiene potenzialmente penalizzante nel caso di precedente rinuncia alla indennità spettante da parte degli amministratori uscenti);

2. individuare il limite di spesa (di indennità di funzione e gettoni di presenza) nella somma risultante dagli importi stabiliti ai sensi dell'art.82 del D.Lgs. 267/2000 moltiplicati per il numero degli aventi diritto;

3. individuare un limite differenziato in base alla voce di spesa (da un lato, spesa storica per le spese di viaggio e per la partecipazione ad associazioni rappresentative e, dall'altro lato, misura massima stabilita ai sensi del citato art.82 per indennità di funzione e gettoni di presenza).

Lo stesso Comune richiedente ha avanzato diverse ipotesi anche in rapporto al periodo storico da considerare (esercizio 2013, mandato amministrativo in scadenza o esercizio 2014 fino alla proclamazione degli eletti).

In assenza di specifiche previsioni normative, l'interpretazione della normativa in argomento non può prescindere, ancora una volta, non solo dal dato letterale, ma anche di quello teleologico dato dall'esigenza di non incrementare la spesa pubblica.

Ciò premesso, questa Sezione ritiene che il limite della invarianza della spesa sia unico (non vi sono limiti per ciascuna voce di spesa, ad esempio, limiti distinti per le indennità di funzione o il rimborso delle spese di viaggio), riguardi complessivamente l'ente (non il singolo amministratore o il singolo organo dell'ente) e sia costituito dalla somma di una pluralità di voci eterogenee. Occorre, quindi, considerare un limite unico determinato da voci di spesa diversamente quantificate in base alla loro natura (es. spesa storica per le spese di viaggio e per la partecipazione ad associazioni rappresentative e misura massima spettante ai sensi del citato art.82 per indennità di funzione e gettoni di presenza), rapportato al D.L. 138/2011. In via meramente esemplificativa, se il Comune, in base agli articoli da 77 a 87 del D.Lgs. 267/2000, nell'ipotesi (normale) che sia stata corrisposta una indennità di funzione a tutti gli amministratori in carica, ha speso euro 13.000 per 13 amministratori uscenti (12 consiglieri e il Sindaco), avrà euro 7.000 (essendo previsti 6 consiglieri e il Sindaco in base al D.L. 138/2011) come limite conseguente alla applicazione della legge 56/2004 (con 10 consiglieri e il Sindaco). Essendo individuato un limite unico, l'ente nella sua piena autonomia decisionale potrà

compensare eventuali incrementi di talune tipologie di spesa con riduzioni di altre: in via meramente esemplificativa, potrà esserci un aumento degli oneri per permessi retribuiti, a fronte di una corrispondente riduzione di altre voci.

Si ritiene, infine, preferibile che la determinazione del limite di spesa avvenga considerando la spesa relativa all'esercizio finanziario precedente alle elezioni amministrative e, quindi, alla concreta applicazione della legge 56/2014. Tale soluzione, in assenza di indicazioni da parte del legislatore, appare preferibile rispetto alle altre ipotizzabili (es. media annua del mandato amministrativo precedente), anche in considerazione del principio di annualità del bilancio (art.162 del D.Lgs. 267/2000).

P Q M

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Castelnuovo della Daunia (FG).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2014.

Il Magistrato relatore

F.to Dott. Cosmo Sciancalepore

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 28 maggio 2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo