



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 27 gennaio 2015, composta da:

Cons. Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario relatore

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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di San Pietro Viminario, del 29 luglio 2014, acquisita al prot. CdC n. 0006074-30/7/2014-SC_VEN-T97-A, assegnata al Magistrato relatore in data 26.9.2014;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 3/2015 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il Sindaco del comune di San Pietro Viminario, con la suindicata richiesta di parere, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, chiede *"in base alla Legge n. 56/2014, relativamente all'invarianza di spesa rispetto alla legislazione vigente, tenuto conto che il numero degli assessori (2, per norma interna di Statuto comunale) e consiglieri (12) è rimasto invariato, che importo di indennità dovrà essere corrisposta al Sindaco (e agli assessori)"* ed, in particolare, se occorre fare riferimento alla attuale fascia demografica con la relativa maggiore spesa prevista dalla legislazione vigente, considerato che *"La fascia attuale (nel 2014) di abitanti è quella*

compresa tra i 3.000 e 5.000 abitanti. La fascia di abitanti alle precedenti elezioni (2009) era inferiore ai 3.000 abitanti. Il Sindaco precedente percepiva l'indennità prevista dal D.M. 119/2000 per la fascia di abitanti da 1.000 a 3.000 (ridotta del 10%) e ulteriormente ridotta (volontariamente) del 30%".

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, atteso proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006.

Devono essere, inoltre, valutate la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che

disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"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"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti la perduranza del sistema di rilevazione delle variazioni demografiche degli enti locali, ai fini dell'adeguamento delle indennità di funzione spettanti, in generale, agli amministratori, nonché l'interpretazione delle disposizioni che attualmente disciplinano la determinazione di tali indennità.

La richiesta di parere avanzata dal Comune di San Pietro Viminario, peraltro, pur essendo piuttosto puntuale e concreta ed

involgendo comportamenti gestionali già in atto, può essere considerata ammissibile limitatamente alla corretta applicazione del suddetto sistema, della interpretazione dell'art. 1, comma 136, della Legge n. 56/2014, ed, in particolare, della definizione della portata applicativa dell'inciso *"invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente"*, ivi contenuto.

Tale inciso si colloca all'interno della previsione, secondo la quale, a seguito della modifica, in aumento, della composizione dei consigli per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti e per quelli tra i 3.000 e fino a 10.000 abitanti, ad opera del comma 135 del medesimo art. 1 della Legge n. 56/2014, *"I comuni interessati dalla disposizione di cui al 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"*.

La disposizione persegue il chiaro intento di evitare l'incremento della spesa pubblica inevitabilmente scaturente dall'aumento del numero di amministratori, nell'ottica, più generale, di contenere la spesa pubblica collegata all'attività degli organi politici degli enti pubblici (nella specie, degli enti locali).

Esso ha sollevato non pochi dubbi interpretativi, in gran parte già risolti da questa e da altre Sezioni regionali di controllo

nell'esercizio dell'attività consultiva.

In primo luogo, è stato chiarito che la rideterminazione degli oneri connessi allo status degli amministratori locali, la cui quantificazione varia da ente ad ente, in ragione di una serie di fattori previsti dall'art. 83 del TUEL (numero amministratori, frequenza delle sedute, attività lavorativa svolta, ecc.), deve assicurare l'invarianza della spesa rispetto ad un parametro costituito dal numero di amministratori indicati dall'art. 16, co. 17, del D.L. n. 138/2011 e non dal numero di amministratori in carica al momento della entrata in vigore della Legge n. 56/2014 (questa Sezione, deliberazione n. 631/2014/PAR).

In secondo luogo, è stato precisato come *"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 (...) diversamente quantificate in base alla loro natura"* e che debba essere, in generale, *"rapportato al D.L. n. 138/2011"* (Sezione Puglia, deliberazione n. 112/PAR/2014).

La "spesa storica" rispetto alla quale va parametrata la rideterminazione degli oneri ed, in sostanza, il limite di spesa al quale occorre fare riferimento ai fini dell'applicazione del citato comma 136, dunque, deve ritenersi quella storica, derivante

“dall’applicazione della normativa in essere al momento dell’applicazione della legge 56/2014 (quindi del 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)” (deliberazione Sezione Puglia, cit.).

Siffatta conclusione – formulata anche dal Ministero dell’Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali nella nota n. 6508 del 24 aprile 2014 e recepita dalle richiamate deliberazioni – si fonda sulla *ratio* delle disposizioni introdotte dalla legge 56/2014 (ancora una volta) di contenimento e di controllo della spesa pubblica.

Tanto premesso, occorre valutare se il mutamento della classe demografica intervenuto tra le precedenti elezioni (2009) e le ultime (maggio 2014) possa determinare o meno un aumento dell’ammontare della indennità degli amministratori, prevista dal D.M. n. 119/2000 e quantificata proprio sulla base della fascia demografica di appartenenza dell’ente, tenuto conto del limite di spesa di cui al citato comma 136; occorre stabilire, inoltre se la riduzione volontaria del 30% applicata alla propria indennità dal precedente Sindaco vincoli la determinazione dell’indennità spettante al Sindaco attuale, sempre in considerazione del menzionato obbligo di garantire l’invarianza della spesa.

Sotto il primo aspetto, sembra a questa Sezione che il meccanismo di determinazione dell’indennità prevista in favore degli Amministratori locali nella Tabella A del D.M. n. 119/2000,

connesso alla classe demografica di appartenenza, sia del tutto estraneo alla previsione normativa oggetto di esame, nel senso che la c.d. *"invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente"* ed il relativo obbligo non escludano affatto che l'aumento della popolazione ed il superamento delle soglie individuate dal Decreto determinino il corrispondente aumento dell'ammontare della predetta indennità.

Il comma 136, nell'imporre agli enti che presentino una determinata popolazione (fino a 3.000 e fino a 10.000 abitanti) e che, in virtù di questo, abbiano beneficiato di un aumento del numero degli amministratori, l'obbligo di mantenere invariata la spesa derivante dal complesso degli oneri connessi allo status di amministratori (artt. 77- 87 del TUEL), ivi compresa l'indennità di funzione, infatti, è finalizzata ad impedire l'aumento inevitabilmente causato dall'applicazione del precedente comma 135 e non anche l'aumento "ordinariamente" causato dal mutamento della classe demografica.

Ciò si evince dalla stretta connessione ed interdipendenza tra le due previsioni - aumento del numero di amministratori ed obbligo, correlato, di assicurare il contenimento dei relativi oneri - e dal chiaro intento del legislatore di compensare l'effetto incrementativo derivante dalla prima attraverso il limite di spesa introdotto con la seconda.

Il nesso di stretta strumentalità ravvisabile tra le menzionate disposizioni esclude che il comma 136 sia diretto a contenere e,

dunque, ad evitare, indiscriminatamente qualsivoglia effetto incrementativo della spesa, ivi compreso quello "fisiologico" prodotto dall'applicazione del meccanismo di determinazione dell'indennità per fasce demografiche, operando come un limite assoluto.

In sostanza, diversamente da altre disposizioni recanti vincoli e limiti finanziari di carattere generale, la disposizione in esame è finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un incremento di spesa specifico, in occasione del quale l'ente è tenuto ad operare una rideterminazione degli oneri connessi, e non al "congelamento", in assoluto e ad un determinato momento storico (com'è avvenuto, in altri casi), della spesa medesima.

In assenza di una formulazione normativa inequivoca, del resto, sarebbe del tutto iniqua una interpretazione della norma che precludesse l'aumento dell'indennità correlativamente all'aumento della popolazione, costituendo quest'ultimo un elemento indubbiamente rilevante rispetto all'esercizio delle funzioni di amministratore locale (sotto i profili del carico di lavoro e della responsabilità connessa).

Siffatta conclusione, peraltro, è conforme alle indicazioni interpretative fornite dalla Sezione delle Autonomie in due recenti pronunce (deliberazioni nn. 24/SEZAUT/2014/QMIG e 3/SEZAUT/2015/QMIG), nella quali è stato chiarito come "*l'effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza*" non possa ritenersi preclusivo

"dei meccanismi incrementali previsti dal D.M. 119/2000", non incidendo sull'operatività degli stessi, con la conseguenza che, laddove l'Ente locale sia transitato, medio tempore, in altra classe demografica, l'indennità "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".

Quanto alla perduranza della riduzione del 30% effettuata dal precedente Sindaco sulla propria indennità anche nel corso del mandato elettorale del Sindaco subentrante, la Sezione, in linea con quanto già rilevato (deliberazione n. 132/2015/PAR), osserva che, trattandosi di una riduzione facoltativa, non imposta normativamente (come quella del 10%), non possa essere ricompresa nel summenzionato *"effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza"* e che, per la medesima ragione, non costituisca un parametro al quale rapportare la rideterminazione degli oneri finanziari collegati allo status degli amministratori al fine di assicurare *"invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente"*, di cui al comma 136, dell'art. 1 della Legge finanziaria per il 2015.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di San Pietro Viminario.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 gennaio 2015.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 13/03/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to dott.ssa Raffaella Brandolese