

Deliberazione n. 206/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 19 settembre 2014.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229

dell'11 giugno 2008;

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;

Visto l'articolo 17, comma 31, e il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

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

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 Comune di Bondeno (Fe) con nota n. 15781 del 6.6.2014, pervenuta in Sezione l'11.7.2014, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 37 del 28 agosto 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 19 settembre 2014 il relatore Marco Pieroni;

Fatto

Il Comune di Bondeno chiede di conoscere se la norma di cui

all'articolo 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006) debba essere interpretata fin dall'inizio come determinazione in misura nuova e sostitutiva degli importi delle indennità e dei gettoni che erano stati definiti con il DM n. 119 del 2000, attribuendo agli stessi valore fino all'adozione di un nuovo decreto finora non emanato; in tal caso se dal rendiconto 2013 le spese correnti risultano superiori alla media pro capite risultante dalla tabella C del d.m. n.119 del 2000, per effetto degli oneri straordinari relativi al sisma e della contabilizzazione in bilancio del servizio raccolta e smaltimento rifiuti a seguito della normativa relativa alla TARES, la maggiorazione del 2% non debba comunque essere applicata in attesa dell'uscita del nuovo decreto.

Il Comune chiede inoltre: se ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.m. n. 119 del 2000 al nuovo Presidente del consiglio non vada più attribuita l'indennità mensile di funzione pari a quella degli assessori, ma l'indennità mensile di funzione pari al 10% di quella prevista per il Sindaco (popolazione ISTAT 31.12.2012 inferiore ai 15.000 abitanti); se anche al Presidente del consiglio uscente la misura dell'indennità debba essere adeguata a partire dall'1.1.2014, visto il calo della popolazione ISTAT al 31.12.2012 o debba essere comunque mantenuta per tutta la durata del mandato cessato in data 27 maggio 2014.

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - 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.

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).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco del Comune Bondeno, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

1.2. La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che

regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

1.3. Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sul piano oggettivo sia ammissibile in quanto "risulta connesso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

2. Merito

2.1. Il Comune di Bondeno chiede di conoscere se la norma di cui all'articolo 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006) debba essere interpretata fin dall'inizio come determinazione in misura nuova e sostitutiva degli importi delle indennità e dei gettoni che erano stati definiti con il d.m. n. 119 del 2000, attribuendo agli stessi valore fino all'adozione di un nuovo decreto finora non emanato;

in tal caso se dal rendiconto 2013 le spese correnti risultano superiori alla media pro capite risultante dalla tabella C del d.m. n. 119 del 2000, per effetto degli oneri straordinari relativi al sisma e della contabilizzazione in bilancio del servizio raccolta e smaltimento rifiuti a seguito della normativa relativa alla TARES, la

maggiorazione del 2% non debba comunque essere applicata in attesa dell'uscita del nuovo decreto.

Il Comune chiede inoltre:

se ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.m. n. 119 del 2000 al nuovo Presidente del consiglio non vada più attribuita l'indennità mensile di funzione pari a quella degli assessori, ma l'indennità mensile di funzione pari al 10% di quella prevista per il Sindaco (popolazione ISTAT 31.12.2012 inferiore ai 15.000 abitanti);

se anche al Presidente del consiglio uscente la misura dell'indennità debba essere adeguata a partire dall'1.1.2014, visto il calo della popolazione ISTAT al 31.12.2012 o debba essere comunque mantenuta per tutta la durata del mandato cessato in data 27 maggio 2014.



2.2. Dispone l'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005 quanto segue: "Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti: a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti; b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane; c) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita".

2.3. Relativamente ai primi due quesiti, tenuto conto dello stato della normativa vigente, legata alla mancata emanazione dei

provvedimenti di adeguamento delle misure, previste nel tempo, si ritiene che le indennità corrisposte fino ad ora, calcolate con riferimento all'articolo 1, comma 54, della legge 266 del 2005, siano da considerare il riferimento a cui attenersi, anche in relazione alle nuove indicazioni riguardanti la invarianza della spesa, prevista dalla legge n. 56 del 2014, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

2.4. Per quanto attiene alle ulteriori richieste, riferite alla misura dell'indennità per il Presidente del consiglio, diviene determinante definire quale principio deve essere applicato per la determinazione della popolazione di riferimento.

A questo proposito si evidenzia che la Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 7/SEZAUT/2010 ha chiarito la necessità di riferirsi alla "popolazione al 31 dicembre" del penultimo esercizio precedente, per dare dinamicità alle indennità.

Infatti, "il criterio della popolazione residente, calcolata alla fine del penultimo anno precedente", di cui all'articolo 156, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 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; v. anche deliberazione n. 1/2012 delle Sezioni Riunite in sede di controllo e dalla coordinate interpretative rese, nell'occasione, in ordine alla perdurante vigenza del regime vincolistico recato dall'art. 1, comma 54, della legge 266 del 2005).

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.

Siffatta conclusione trova fondamento nella chiara volontà del legislatore di "attualizzare" e concretizzare il più possibile il meccanismo di determinazione dell'indennità in questione, emergente sia dalla previsione, nell'art. 23, comma 9, lett. b), della legge n. 265 del 1999 (in attuazione del quale è stato emanato il d.m. n. 119/2000), di elementi ulteriori a detto fine, quali le "fluttuazioni stagionali della popolazione", la "percentuale di entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate" e l'"ammontare del bilancio di parte corrente", sia dalle espressioni, di identico tenore, contenute nell'art. 82, comma 8, lett. b) del TUEL (nel quale il citato art. 23 è stato trasfuso); volontà che sarebbe disattesa ove si facesse ricorso ad "dato limitato e statico così come espresso dal censimento".

Allo stato, dunque, nelle more dell'adozione del nuovo decreto ministeriale, con il quale, tra l'altro, troveranno applicazione le riduzioni percentuali disposte dal citato art. 5 (comma 7) del d.l. n. 78 del 2010, l'adeguamento che spetta al Presidente del consiglio comunale a seguito dell'intervenuto aumento della popolazione ed, in particolare, del passaggio dell'ente ad una classe demografica superiore, secondo quanto previsto dall'art. 5 del d.m. n. 119/2000, dovrà avvenire sulla base del criterio indicato dall'art. 156, comma 2, TUEL, tenendo conto, cioè, della popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente a quello in corso (v. anche, Corte conti, Sez. reg. Veneto n. 320/2013/PAR).

In proposito sono da condividere le conclusioni cui è pervenuta la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, laddove, con la deliberazione n. 35/2010, ha evidenziato come la disposizione di cui al citato art. 1, comma 54, non abbia inciso il meccanismo della determinazione tabellare per scaglioni previsto dal d.m. 119/2000, ancora vigente.

Discende da ciò che, 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 (cfr. Corte Conti, Sez. Autonomie, delibera n.24/SEZAUT/2014/QMIG).

Detta soluzione, 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.

Inoltre, tale opzione interpretativa risulta coerente con le indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno che, in sede di prima applicazione dell'art. 1, comma 54, della legge finanziaria 2006, ebbe a precisare che qualora fosse stato rilevato ai sensi dell'art. 156 Tuel un aumento della popolazione dell'Ente locale da comportare, dal gennaio 2006, un adeguamento degli emolumenti agli importi tabellari relativi alla classe demografica superiore, la riduzione del 10% andava applicata sugli importi aggiornati (cfr. Ministero dell'Interno, circolare n. 5 del 28 giugno 2006).

Ne consegue che nel caso citato dall'Ente, di riduzione della

popolazione sotto i 15.000 abitanti, al Presidente del consiglio compete l'indennità pari al 10% di quella del Sindaco.

2.5. Quanto alla seconda parte del quesito sottoposto dal Comune di Bondeno vale la considerazione che l'invarianza non si applica per la legislatura precedente solo se la riduzione della popolazione incide anche su quel mandato; ne discende che anche per il Presidente del consiglio uscente la misura dell'indennità andrebbe adeguata a partire dall'1.1.2014, visto il calo della popolazione ISTAT al 31.12.2012.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

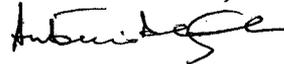
ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Bondeno ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 19 settembre 2014.

Il presidente

(Antonio De Salvo)



Il relatore

(Marco Pieroni)



Depositata in segreteria il

Il direttore di Segreteria

(Rosella Broccoli)



20 NOV. 2014