



Deliberazione n. 93/2019/PAR
Comune di Pomezia (RM)

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

*Nella Camere di consiglio del 24 luglio e del 13 settembre 2019
composta dai magistrati*

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere- relatore;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere;
Elena PAPA	Primo Referendario;
Carla SERBASSI	Primo Referendario.

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;

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 il d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile e in particolare, gli artt. 52, 69 comma 2, e 94 comma 4;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come novato con deliberazione Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 e successive modificazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati, quanto all'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, dalla medesima Sezione con deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/AUT/2009 nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR;

VISTA la propria deliberazione n. 65/2018/PAR contenente indirizzi per la ricevibilità delle istanze di parere avanzate dagli enti locali;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Pomezia ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e s.m.i., inoltrata per il tramite del CAL Lazio con nota n. 0014489 del 29 maggio 2019, acquisita al protocollo in pari data con il n. 3255;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 23/2019, di convocazione dell'odierna adunanza camerale per deliberare sulla questione in sede consultiva;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Maria Luisa Romano;

Considerato in

PREMESSA

Con la nota in data 29 maggio 2019 indicata in epigrafe, il CAL Lazio ha inoltrato la richiesta di parere a firma del Sindaco del Comune di Pomezia oggetto dell'odierno esame, formulata con nota datata 23 aprile 2019 ed indirizzata al predetto Organo per sollecitarne l'intervento, in funzione di tramite istituzionale nell'avvio del procedimento consultivo come previsto "di regola" dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e sm.i., norma regolatrice delle attribuzioni in argomento.

Detta richiesta, contenente dubbi sul regime giuridico delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza da corrispondere agli amministratori locali fondati sulla stratificazione delle norme susseguitesi in materia a partire dall'anno 2003, era già pervenuta anticipatamente alla Sezione, ancorché per mera conoscenza, con acquisizione a protocollo n. 2537 del 29 aprile 2019.

Parimenti per conoscenza, la Sezione era stata resa edotta delle interlocuzioni intercorse, antecedentemente al perfezionamento dell'iniziativa con le richiamate modalità procedurali ordinarie, fra il Cal Lazio e l'istante, dalle quali emergeva una disomogeneità di vedute in ordine all'opportunità di adire la Sezione in sede consultiva sulle questioni prospettate, non nuove ma già affrontate reiteratamente da altre Sezioni regionali di controllo nell'esercizio di dette attribuzioni e, perciò, ampiamente sviscerate (nota CAL Lazio n. 13904 del 22-05-2019, acquisita in atti con prot. n. 3127 del 22/05/2019 contenente ampi richiami giurisprudenziali ed in replica

nota Comune di Pomezia n. 14412 del 28 maggio 2019, protocollata in entrata con il n. 3213 in pari data).

Nel merito, l'istante rappresenta che i compensi in argomento sono stati determinati in misura di 70,00 euro nell'anno 2003 e rivalutati nel 2007 entro il limite dell'incidenza non superiore al 20% degli stanziamenti complessivi di spesa corrente (deliberazioni C.C. n.8/2003 e n.33/2007), in applicazione rispettivamente dei commi 8 e 11 dell'art. 82 del d.lgs. 267/2000, nel testo vigente, senza modifiche, in entrambe le dette annualità e secondo i criteri fissati dall'apposito regolamento attuativo ivi richiamato (Decreto Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro del tesoro n. 119/2000), interrogandosi sull'impatto che sul regime in argomento hanno prodotto le disposizioni di contenimento della spesa dettate dal comma 54, dell'art.1. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria del 2006) e dell'art. 76, comma 3, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, di modifica del detto art. 82, comma 11.

In tale contesto, nel richiamare sul tema un unico precedente noto all'istante (Sez. contr. Liguria, del. n. 69/2011/PAR), si chiede:

- “- Se l'interpretazione della normativa vigente al momento della quantificazione del gettone di presenza ad euro 70,00 del 2003, poi ridotto del 10% con la legge finanziaria del 2006, risulta corretta e l'importo risulta tuttora applicabile;*
- Se la riduzione del 10% delle indennità per Sindaci, assessori e gettoni di presenza degli amministratori locali consiglieri di comuni e province, introdotta dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) è da ritenersi strutturale e pertanto ancora ad oggi tuttora da applicare;*
- Se tra i parametri che determinano l'applicabilità della maggiorazione di cui all'art. 1, lett. a) del DM 119/2000 si possono considerare la consistente presenza sul territorio di seconde case o l'applicazione della tassa di soggiorno.”*

DIRITTO

1. Ammissibilità. Pregiudizialmente ed in rito, si dà atto che l'istanza è stata prodotta nelle forme ordinarie, cioè per il tramite del CAL, che vi ha dato seguito solo su insistenza mirata del proponente e pur nell'espresso convincimento dell'attuale superamento del *thema dubitandi*, divenuto privo di rilievo generale in quanto già

ampiamente affrontato in sede consultiva dalle Sezioni regionali di controllo con orientamenti ormai univoci. Siffatta diversità di veduta, essendo stata espressa nella fase antecedente all'apertura del procedimento, rimane irrilevante sul piano delle valutazioni di stretta procedibilità dell'istanza (in proposito, Sez. Contr. Lazio deliberazione n. 65/2018/PAR). Nondimeno, le formulate interlocuzioni, acquisite ufficialmente a fascicolo, vanno assunte a riferimento quali elementi cognitivi di contesto, perché espressive delle opinioni del CAL, nel corretto esercizio del ruolo di filtro attivo sotteso al coinvolgimento nell'inoltro delle istanze di parere, di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Ciò posto, quanto al necessario vaglio preliminare concernente la riconducibilità dell'istanza nell'alveo delle presenti attribuzioni consultive, come perimetrata dalla norma di riferimento, nulla vi è da eccepire in ordine alla sua ammissibilità soggettiva. Essa, infatti, è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Pomezia, nella qualità di organo che ne detiene la rappresentanza legale ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000 ed è perciò imputabile all'Ente, quale soggetto *per tabulas* titolare della legittimazione a richiedere il rilascio di pareri.

Più articolate considerazioni, invece, attengono ai profili concernenti l'ammissibilità oggettiva, legati ad una delibazione contenutistica dell'istanza stessa, secondo gli indirizzi espressi dalle deliberazioni di orientamento generale richiamate in epigrafe.

Al riguardo, il Collegio ritiene prioritariamente di precisare che i quesiti posti all'attenzione nella loro interezza non pongono problemi in punto di riconduzione alla materia della contabilità pubblica alla quale è circoscritta, a norma del menzionato art. 7, comma 8, la funzione consultiva, secondo quanto puntualizzato dalle pronunzie di indirizzo richiamate in epigrafe e segnatamente dalla delibera Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR, trattandosi di questioni riferite ad un comparto di spesa particolarmente sensibile per il conseguimento degli equilibri di bilancio. Tale convincimento, del resto, trova conforto nella pluralità di pareri e di orientamenti nomofilattici emessi sullo stesso tema posto all'odierno esame, contenenti unanime scrutinio positivo quanto a detto aspetto di ammissibilità oggettiva.

Non altrettanto è a dirsi, tuttavia, quanto ai requisiti di generalità ed astrattezza, alla cui sussistenza - per gli stessi indirizzi vincolanti e per orientamenti monolitici, - è

strettamente legata la qualificazione dei contenuti dell'istanza in termini di dubbi ermeneutici, i soli affrontabili nella presente sede consultiva, onde evitare l'emanazione di pareri che surrettiziamente interferiscano con il fisiologico esercizio delle altre attribuzioni istituzionali, ovvero invadano impropriamente l'ambito decisionale delle amministrazioni interessate o incidano su questioni rientranti della competenza di altri plessi magistratuali (*cf.*, in particolare Sezione Autonomie deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/AUT/2009).

Infatti, l'esame dei tre articolati quesiti di cui all'istanza alla luce degli esposti principi giurisprudenziali - da intendersi peraltro rafforzati nel rigore nel contesto delle recenti disposizioni dell'art. 95, comma 4, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (codice della giustizia contabile) - porta il Collegio ad affermare che almeno due di essi, per la precisione il primo ed il terzo, presentino contenuti tali da non poterne distillare, neppure con un'attenta operazione maieutica, dubbi ermeneutici di oggettivo rilievo astratto e generale.

Appare, invero, inequivocabile dalla loro stessa formulazione, che non lascia spazi a diverse chiavi di lettura, l'intendimento di ottenere non già un ausilio tecnico che orienti sulla corretta interpretazione della normativa da assumere oggi a riferimento per il calcolo dei detti emolumenti, quanto piuttosto a sollecitare un pronunciamento su scelte applicative già effettuate in passato o da effettuare *ex novo* nella concretezza gestione che occupa l'Ente e delle quali l'Ente stesso è chiamato farsi carico, sul piano giustificativo e motivazionale anche alla luce di circostanze di fatto non accertabili e vagliabili nella presente sede consultiva, ma più propriamente in ambito giurisdizionale e di controllo.

Nei termini indicati, non si ritiene possa essere oggetto di rilascio di parere la questione concernente la corretta commisurazione del gettone di presenza già in atto in godimento da parte dei consiglieri comunali, nell'entità definita in tempi risalenti e con appositi atti (deliberazioni C.C. n. 8/2003 e n.33/2007), secondo i valori tabellari di cui al DM 119/2000 ed anche per effetto di una rivalutazione discrezionale basata su norma ormai non più vigente (comma 11, dell'art. 82 TUEL nel testo antecedente alle modifiche di cui all'art. 76 comma 3 del d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008), ma già all'epoca della sua concreta applicazione coesistente con una norma

di coordinamento di finanza pubblica di segno contrario (art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005) che, imponendo tagli puntuali a tali voci di spesa, avrebbe quantomeno dovuto suggerire comportamenti ispirati a virtuosità e cautela estreme. Si tratterebbe, infatti, di esprimere un giudizio retrospettivo sulla legittimità dell'operato dell'Ente, con evidenti implicazioni anche sul piano della valutazione delle sottese condotte individuali, contenuto estraneo in radice all'archetipo dell'attività consultiva, il cui esercizio per natura si colloca a monte e non valle dei procedimenti amministrativi.

Un'eventuale pronunzia, in altri termini, perché riferita a fattispecie concreta di durata e già da tempo *in itinere*, indipendentemente dalla sua qualificazione formale, implicherebbe una valutazione su fatti già consumati, discostandosi significativamente dalla natura preventiva del parere.

Parimenti non si ritiene sussistano spazi per una pronunzia consultiva in ordine ai dati da assumere a riferimento concreto e porre a base della attestazione di sussistenza dello specifico presupposto dell'incremento stagionale della popolazione dimorante in misura di almeno il 30% al quale l'art. 2, comma 1, lett. a) del DM 4 aprile 2000 n. 119 correla la facoltà di maggiorazione dei compensi minimi tabellari ivi fissati. La scelta degli indici di cui trattasi, infatti, è rimessa - come chiaramente desumibile a tenore letterale della norma richiamata - all'autonomia ed alla discrezionalità di ciascun ente interessato, fermi i limiti di ragionevolezza dati dalla univocità e dalla obiettiva rilevabilità dei dati utilizzati a riferimento, da rendere ostensibili in motivazione (*cfr.* per la ponderazione necessitata di tale incremento Sez. Aut. scelta del. n. 3/SEZAUT/2015/QMIG).

Su tali scelte è pertanto da reputare preclusa in radice ogni possibilità di interferenza, con un parere preventivo ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Residua, per quanto sopra, quale unico profilo dubitativo trattenibile a disamina nella presente sede per il suo carattere autenticamente ermeneutico, il quesito che l'Ente ha inteso prospettare per secondo nella proposta istanza, concernente la natura strutturale o meno dell'abbattimento delle indennità e dei gettoni di cui all'art. 82 TUEL, così come contemplato dall'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005.

Nel merito, peraltro, il detto dubbio, già sollevato più volte all'attenzione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ha trovato da tempo univoca soluzione,

dalla quale non vi è spazio qui per discostarsi.

Al riguardo, il Collegio evidenzia, infatti, che la questione è stata affrontata dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di questione di massima, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con apposita deliberazione n. 1/CONTR 2012, intesa a ribadire la permanente validità della riduzione di cui all'art. 1, comma 54, richiamato.

Il principio di diritto ivi affermato, poi, è stato recepito e ribadito dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 24/2014/QMIG e n. 3/2015/QMIG entrambe adottate in funzione "nomofilattica" ex art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, convertito dalla legge n.213/2012, e s.m.i., e rispettivamente riguardanti i conseguenti spazi applicativi del meccanismo di commisurazione tabellare delle indennità di carica fissato dal D.M. 199/2000 - tuttora vigente nelle more della effettiva revisione del sistema con apposito regolamento contemplata dall'art. 5, comma 7, del d.l. 78/2010 e relativa legge di conversione - e la possibilità di integrarne, pur a seguito della sopravvenuta abrogazione dell'art. 82, comma 11, TUEL, la componente fissa con quella variabile di cui all'art. 2 del medesimo decreto ministeriale.

Ad esso, perciò, in un contesto normativo sostanzialmente ad oggi invariato e stante l'assenza di argomentazioni giuridiche di segno diverso, il Collegio fa richiamo nel caso esaminato, per ribadire la natura strutturale del taglio del 10% disposto dall'art.1, comma 54, della legge n. 266/2005.

Giova qui rammentare come la questione affrontata dalle Sezioni Riunite riguardasse proprio l'orizzonte temporale di applicazione della norma richiamata, non definito in modo espresso dal legislatore ma da ricavare dalla lettura sistematica della norma con l'art. 82 del TUEL, anche alla luce della compatibilità con le modifiche normative ad esso relative, intervenute successivamente e segnatamente concernenti la facoltà di modifica incrementale discrezionale dei compensi in argomento ivi originariamente prevista dal comma 11, dapprima espressamente esclusa per i soli enti in condizioni di dissesto finanziario (art. 2 co. 25, l. 244/2007) e poi del tutto espunta dall'ordinamento (art. 76, comma 3 d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008).

In tale contesto, le Sezioni Riunite escludevano che dalle richiamate disposizioni

sopravvenute potesse ricavarsi l'abrogazione tacita, per inconciliabilità, dell'art. 1, comma 54, essendo al contrario tali sopravvenienze coerentemente ispirate, insieme alla disposizione contestuale dettata dall'art. 61, comma 10, del medesimo d.l. 112/2008 (sospensione temporanea dell'aggiornamento Istituti di cui all'art. 82, comma 10, TUEL), ad una logica *“di costante riduzione dei costi della politica”* univoca rispetto alla *“ratio”* di contenimento della spesa sottesa al taglio del 10% operato dalla legge finanziaria del 2006.

Con tale percorso argomentativo, è stato perciò affermato che *“In mancanza di un limite temporale alla vigenza della predetta disposizione (ndr comma 54), limite peraltro contenuto in altre disposizioni analoghe della medesima legge finanziaria, il taglio operato può ritenersi strutturale, avente, cioè, un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006”*, con conseguente e perdurante effetto incisivo sul calcolo delle spettanze di cui trattasi e sterilizzazione permanente delle medesime agli importi come rideterminati dalla sua applicazione.

La Sezione delle Autonomie, nel riaffermare tale impostazione, ha chiarito come essa non precluda l'operatività dei meccanismi incrementali previsti dal D.M. 119/2000, enunciando il criterio di orientamento per il quale la previsione di cui all'art.1, comma 54, della legge 26 dicembre 2005, n. 266 non incide sul computo per scaglioni ivi contemplato ed ancora vigente *“talchè se l'Ente transiti in una diversa classe demografica, l'indennità su cui operare il taglio del 10% dovrà essere determinata in conformità”* (cfr. del. n. 24/SEZAUT/2014/QMIG) e come in tale quadro normativo ed interpretativo *“gli enti, ricorrendone i presupposti, possono operare le maggiorazioni previste dall'art. 2, lett. a), b) e c)”* del decreto stesso (cfr. del. n. 3/SEZAUT/2015/QMIG).

Per completezza, si ritiene di precisare che sostanzialmente nella stessa direzione, sono state ritenuti ammissibili incrementi di riadeguamento agli importi tabellari, decurtati del 10%, nelle ipotesi di maggiori riduzioni passate, disposte discrezionalmente (cfr. nella giurisprudenza di merito, nonché SRC Piemonte n. 278/2012 e n. 19/2017, SRC Lazio n. 208/2015, SRC Lombardia n. 382/2017 ed in sede di indirizzo Sez. Aut. n. 35/2016/QMIG), ipotesi peraltro che sembra discostarsi sensibilmente da quella prospettata dall'istante.

In materia e *ad abundantiam*, si condivide e sottolinea il richiamo di attenzione della

Sezione Autonomie sulla natura comunque facoltativa di ogni decisione che abbia effetti di ripristino della componente tabellare fissa, su cui operare la decurtazione del 10%, ovvero di integrazione della componente variabile ex art. 2 del D.M. 199/2000 e sulla conseguente esigenza di provvedimenti espressi in tale direzione contenenti una verifica puntuale della sussistenza dei relativi presupposti, nonché una adeguata ponderazione estesa alla sostenibilità e compatibilità finanziaria dell'iniziativa, da reiterare annualmente, tenendo conto che si verte in un ambito reputato dal legislatore sensibile ai fini del contenimento della spesa pubblica (così del. n. 3/SEZAUT/2015/QMIG).

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni, in merito all'istanza del Comune di Pomezia indicata in epigrafe:

- non vi è luogo a pronuncia consultiva quanto ai quesiti primo e terzo nell'ordine di esposizione seguito dall'istante;
- si rilascia il parere nei sensi indicati in parte motiva, quanto al quesito individuato come secondo, in base al medesimo ordine di esposizione.

DISPONE

la trasmissione di copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Comune di Pomezia, in persona del Sindaco *pro-tempore* e al Consiglio delle autonomie Locali per il Lazio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 13 settembre 2019.

Il Magistrato Relatore

f.to Maria Luisa Romano

Il Presidente

f.to Roberto Benedetti

Depositato in Segreteria il 7 novembre 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to dott. Aurelio Cristallo