

Logo
REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott. Tommaso Viciglione	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott.ssa Raffaella Miranda	Referendario
dott.ssa Carla Serbassi	Referendario

nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.C. n. 4871 del 16 dicembre 2014, con cui il Sindaco del Comune di Lacedonia (AV) ha chiesto un parere nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco – constatato che dall'esercizio 2004 il Comune ha una popolazione inferiore a 3.000 abitanti, passando dal 3° (3.001/5.000 abitanti) al 2° scaglione di classe demografica ai sensi del d.m. 119/2000 (1.001/3.000) – ha chiesto alla Sezione un parere articolato nei seguenti due quesiti:

i) se per le misure delle indennità degli Amministratori degli enti locali si debba far riferimento al criterio della popolazione residente, secondo gli indici ISTAT, calcolata alla fine del penultimo anno precedente (art. 156 TUEL), ovvero alla popolazione legale risultante dall'ultimo censimento;

ii) in caso di risposta al primo quesito nel senso che si debba fare riferimento alla popolazione residente indipendentemente dall'ultimo censimento, se il Comune debba procedere al recupero delle maggiori somme erroneamente corrisposte a decorrere dal mese di gennaio 2006 ovvero da giugno 2006.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo, occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Nel caso in esame, la richiesta di parere si può ritenere ammissibile in quanto diretta a conoscere della disciplina finanziaria del trattamento indennitario degli amministratori locali.

MERITO

1. La richiesta di parere, nei suoi due quesiti, verte sostanzialmente sulla questione di quale sia il corretto criterio statistico di riferimento per la classificazione demografica degli enti locali ai fini della disciplina le indennità per gli amministratori locali (art. 82 Decreto Legislativo n. 267/2000, Testo unico degli enti locali, TUEL).

La tematica è stata varie volte e concordemente affrontata dalla giurisprudenza di questa Corte, anche in sede nomofilattica (SRC Campania n. 12/2009/PAR; Sezione Autonomie n. 7/2010/QMIG; SS.RR. n. 1/CONTR/2012 e più di recente Sezione autonomie n. 14/2014/QMIG; SRC Veneto nn. 320/2013/PAR e 1/2014/PAR; SRC Lombardia n. 432/2013/PAR; SRC Toscana, deliberazione n. 259/PAR/2012; SCR Friuli-Venezia-Giulia, deliberazioni n. 113/PAR/2014 e n. 114/PAR/2014), alla quale si rinvia per quanto non espressamente trattato.

Preliminarmente, occorre osservare che il Testo unico degli enti locali, a vari fini, frequentemente determina una disciplina normativa differenziata per classi demografiche, il cui criterio statistico di riferimento, in assenza di diversa specifica disposizione, è dettato all'art. 156.

Segnatamente, l'art. 156 TUEL, in via generale, prevede al primo comma degli scaglioni (o classi demografiche) di riferimento; al secondo comma determina il criterio di inquadramento, stabilendo che in caso di disposizioni «*del testo unico e di altre leggi e regolamenti relative all'attribuzione di contributi erariali di qualsiasi natura [...] che facciano riferimento alla popolazione*» esse «*vanno interpretate, se non diversamente disciplinato, come concernenti la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica, ovvero secondo i dati dell'Uncem per le comunità montane*».

Detto in altri termini, il TUEL fissa un criterio ermeneutico generale rispetto ad una specifica tecnica normativa concernente gli enti locali (la classificazione demografica), stabilendo che in tal caso la popolazione va individuata in modo dinamico, cioè facendo riferimento agli aggiornamenti statistici più recenti.

Il ridetto criterio di classificazione è talvolta superato, in ragione di specifiche fattispecie, da diversi riferimenti statistici, come nel caso dell'art. 37 TUEL che, per la determinazione della composizione dei consigli, individua specifici scaglioni demografici all'interno dei quali gli enti locali sono inquadrati avuto riguardo alla popolazione «*determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale*».

L'art. 82 TUEL, relativo al diritto alle indennità di amministratori e consiglieri, per contro, da un lato, fissa i limiti massimi e i canoni direttivi della stessa (tra cui rileva la «*b articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente*», ad evidenza di un'ottica "dinamica") e, dall'altro, rinvia per i criteri concreti ad un apposito decreto ministeriale.

Come è noto il ridetto decreto coincide con il D.M. n. 119/2000 (emanato in forza della previsione dell'art. 23, comma 9, lett. b), della Legge n. 265/1999, legge di riforma dei enti locali. Il citato art. 23 è stato infatti trasfuso nell'art. 82 TUEL successivamente emanato in forza della delega di riforma di cui all'art. 31) che contiene le specifiche classi demografiche di cui alla Tabella A.

Il tenore letterale dell'art. 82 TUEL nonché del decreto citato, proprio per l'ottica "dinamica", ha indotto la comunità degli interpreti a ritenere che il criterio di riferimento per l'inquadramento coincidesse con quello generale dell'art. 156 TUEL che valorizza, appunto, i dati demografici di recente acquisizione (popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente, così come accertata dall'ISTAT), al contrario di altri casi in cui, come l'art. 37 TUEL che, al contrario si fa riferimento ad "*dato limitato e statico così come espresso dal censimento*" (SRC Veneto n. 320/2013/PAR e Sezione autonomie n. 7/2010/QMIG).

Peraltro, il ridetto decreto ministeriale è destinato ad essere sostituito e aggiornato da un nuovo decreto, il quale riformerà la disciplina delle misura dell'indennità, nell'ottica della *spending review*, secondo una nuova disciplina organica di riferimento, ai sensi dell'art. 5 del D.L. n. 78/2010 (conv. L. n. 122/2010), sulla base di criteri in parte differenti (cfr. Sezione riunite in sede di controllo n. 1/2012), decreto che allo stato risulta ancora non emanato.

2. Tanto permesso, appare a questo punto pacifico che, in risposta al primo quesito, il criterio di riferimento per il calcolo della popolazione non può che essere riferito ai residenti, secondo gli indici ISTAT, alla fine del penultimo anno precedente a quello di riferimento.

Peraltro, l'importo così determinato, tramite l'inquadramento nei pertinenti scaglioni demografici, dovrà essere ridotto del 10% ai sensi dell'art. 1 comma 54 della L. n. 266/2005 (Legge Finanziaria del 2006), salva l'ulteriore riduzione che potrà determinarsi per effetto dell'attuazione dell'art. 5, comma 7, del D.L. n. 78/2010 (conv. 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 (Sezioni riunite di questa Corte, pronuncia n. 1/CONTR/2012).

«A tal riguardo si evidenzia, invero, come la disposizione di cui all'art. 1 comma 54 non rilevi con riferimento al meccanismo della determinazione tabellare per scaglioni previsto dal D.M. 119/2000, ancora vigente (in tal senso cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 35/PAR/2010).

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».

Inoltre *«laddove l'Ente transiti in una classe demografica inferiore, senza indugio, dovranno essere adottati gli opportuni provvedimenti per una rideterminazione, in riduzione, della indennità»* (Sezione Autonomie, delibera n. 24/2014/QMIG).

2.1. In secondo luogo, poiché è del tutto evidente che il diritto alle indennità è un diritto finanziariamente condizionato, esso va determinato in ragione all'unità temporale di programmazione del bilancio e pertanto va calcolato assumendo a riferimento l'inizio di ciascun esercizio finanziario e, a ritroso, la popolazione residente all'inizio del penultimo esercizio precedente a quello di riferimento (*ergo*, dal 1° gennaio).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

L'estensore
f.to Dott. Francesco Sucameli

Il Presidente
f.to Dott. Ciro Valentino

Depositata in Segreteria il
26 gennaio 2015
Il Direttore della Segreteria
f.to Dott. Mauro Grimaldi