



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 12 giugno 2008

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. 14/2000 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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 21 aprile 2008 con la quale il Sindaco della Città di Lissone ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 36 del 26 maggio 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lissone;

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

CON LA PREMESSA CHE

Il Sindaco del Comune di Lissone, con nota in data 21 aprile 2008, ha posto un quesito alla Sezione in merito alla determinazione dell'ammontare delle indennità spettanti agli amministratori locali, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2, commi 24 e 25 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che ha modificato l'art. 82 del TUEL. In particolare, viene domandato se dal 1° gennaio 2008 sia abrogata o meno la decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, co. 54 della legge n. 266 del 2006 delle indennità spettanti agli amministratori locali e se, in caso di parere positivo, il ripristino delle somme decurtate sia automatico o debba avvenire mediante l'adozione di specifica delibera da parte dell'organo competente.

OSSERVAZIONI

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lissone, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che "*non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale*".

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lissone può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- c) ha "*carattere generale*", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in ordine all'interpretazioni di norme contenute nella legge finanziaria (in relazione a tale nozione si

veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 29 giugno 2006);

d) rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006).

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Lissone

Con la richiesta in esame, il Sindaco del Comune di Lissone ha posto alla Sezione un quesito in merito alla determinazione dell'ammontare delle indennità spettanti agli amministratori locali, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2, commi 24 e 25 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che ha modificato l'art. 82 del TUEL. In particolare, viene domandato se dal 1° gennaio 2008 sia abrogata o meno la decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, co. 54 della legge n. 266 del 2006 delle indennità spettanti agli amministratori locali e se, in caso di parere positivo, il ripristino delle somme decurtate sia automatico o debba avvenire mediante l'adozione di specifica delibera da parte dell'organo competente.

La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, ancora una volta, che la scelta se dar corso alla stabilizzazione del personale precario e le concrete modalità attuative della decisione, così come ogni altra scelta attinente l'amministrazione dell'ente, spetta esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale (per tutte: C. conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Peraltro, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

Ferme restando le considerazioni svolte da questa Sezione, in più occasioni, in ordine alla determinazione delle indennità degli amministratori degli enti pubblici territoriali (delibere n. 12/08 e n. 25/08), il quesito posto dal Sindaco del comune di Lissone richiede alcune precisazioni preliminari.

1) La condizione di amministratore locale comporta l'acquisizione di alcuni diritti di carattere economico, differenziati in relazione alla carica ricoperta.

In particolare, l'art. 82, co. 1 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 276 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in seguito TUEL) riconosce al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Sindaco metropolitano, al Presidente della Comunità montana ai Presidenti dei consigli circoscrizionali dei capoluoghi di Provincia, ai Presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché ai componenti degli organi esecutivi dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Comunità montane, delle Unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali il diritto a percepire una indennità di funzione il cui importo è determinato da un decreto del Ministro dell'Interno, da adottare secondo le procedure e con l'applicazione dei criteri stabiliti nel co. 8°, dello stesso articolo. La previsione contenuta nel TUEL ha recepito integralmente la disposizione contenuta

nell'art. 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265 che, a sua volta, aveva innovato alla precedente disciplina.

Allo stesso decreto ministeriale, il co. 2 rinvia per la determinazione della misura dei gettoni di presenza da riconoscere ai consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali, limitatamente ai Comuni capoluogo di Provincia, e delle Comunità montane.

- 2) L'indennità è connessa all'esercizio della funzione e prescinde dalla effettiva presenza a sedute di organi collegiali e, pertanto, è riconosciuta in favore dei soli soggetti la cui attività si esplica indipendentemente dalla partecipazione a detti organi.

I criteri di determinazione dell'indennità sono stati fissati nel Decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000, n. 119 (*Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, anorma dell'articolo 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265*), emanato in applicazione della disciplina prevista dall'art. 23 della legge n. 265 del 1999, come si è detto integralmente recepita nell'art. 82 del TUEL.

La misura base dell'indennità varia a seconda della fascia di densità demografica dei Comuni e delle Province e può essere aumentata ove ricorrano alcune condizioni analiticamente previste dal regolamento indicato sopra.

- 3) Ai componenti degli organi elettivi spetta, invece, un gettone di presenza per la partecipazione alle sedute degli organi di appartenenza (Consiglio e Commissioni).

Il diritto al percepimento del gettone è circoscritto dallo stesso art. 82 TUEL che disciplina le caratteristiche e stabilisce, sia pure *per relationem*, l'entità massima degli importi che ciascun consigliere può percepire, rinviando al Decreto del Ministro dell'Interno, già citato, la determinazione della misura base.

- 4) In base alla previsione originaria del co. 11 dell'art. 82 del TUEL era demandata agli stessi organi che ne avevano diritto la possibilità di disporre un incremento od una diminuzione della misura base sia dell'indennità che del gettone di presenza, semprechè ricorressero le condizioni indicate nello stesso comma e, comunque, all'interno dei parametri stabiliti dal Decreto ministeriale.

Il legislatore, quindi, si era limitato a fissare criteri uniformi nella determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza che, nel rispetto del principio di autonomia degli enti locali, potevano essere derogati parzialmente, anche in relazione alle potenzialità economiche di ciascun ente.

A questo proposito, val la pena mettere in luce che in mancanza di una disposizione legislativa di carattere generale relativa alla disciplina del riconoscimento di indennità agli amministratori locali, ogni ente, nell'ambito della sua autonomia, avrebbe potuto provvedere a stabilire regole applicabili al suo interno. Al contrario, la formulazione della disciplina attuale mette in luce che agli enti residua uno spazio limitato, diretto unicamente alla determinazione delle concrete modalità di applicazione della disciplina legislativa generale. In quest'ultimo ambito, ciascun ente può stabilire le modalità

attuative che, generalmente, sono rimesse ad una delibera dell'organo esecutivo o consiliare, rispettivamente interessato al riconoscimento dell'indennità o del gettone.

- 5) Al fine di contenere i costi delle amministrazioni pubbliche, negli ultimi anni le norme di cui al citato art. 82 sono state oggetto di modifiche, operate sia con la legge finanziaria per il 2006 che con quella per il 2008 che, da ultimo, con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

5.1) La legge 23 febbraio 2005, n. 266, nell'ambito della manovra di finanza pubblica per il 2006, ha previsto all'art. 1, co. 54 che *"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".

In relazione all'interpretazione ed applicazione di questa norma, la Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti ha precisato che la riduzione del 10% delle indennità e gettoni di presenza degli amministratori locali era da ritenere limitata al solo anno 2006, anche in relazione sia all'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità di una norma analoga relativa agli amministratori regionali sia allo stralcio di una disposizione dello stesso tenore contenuta nel disegno di legge relativo alla finanziaria per il 2007 e, infine, alla mancata specificazione della durata pluriennale dell'intervento. Peraltro, è stato precisato che la formulazione della norma in questione avrebbe comportato la rideterminazione delle indennità e dei gettoni di presenza, in riduzione rispetto a quelle fissate alla data del 30 settembre 2005, con la conseguenza che, a partire dal 1° gennaio 2007, non si sarebbe verificata alcuna reintegrazione automatica delle indennità e gettoni nella misura prevista prima del 30 settembre 2007, ma gli enti avrebbero riacquisito la possibilità di disporre incrementi ai sensi del citato co. 11, dell'art. 82 (Corte conti, sez. Toscana, 26 giugno 2007, n. 11; id, 3 aprile 2008, n. 9).

5.2) Anche la legge finanziaria per il 2008 è intervenuta nella materia in questione, modificando alcuni commi dell'articolo 82 e, in particolare, il comma 8 che prevede i criteri ai quali deve attenersi il decreto ministeriale di fissazione dell'indennità e il comma 11 che, nella formulazione introdotta dalla legge 27 dicembre 2007, n. 296, ha previsto che potessero essere oggetto di incremento le sole indennità di funzione spettanti al Sindaco al

Presidente della Provincia ed ai componenti della Giunta comunale e provinciale (art. 2, co. 25 della legge n. 244 del 2007). La disposizione in oggetto non ha fornito alcuna indicazione in ordine né alle indennità di funzione spettanti agli altri soggetti originariamente indicati nella norma né ai gettoni di presenza dei componenti gli organi elettivi.

Anche in relazione all'interpretazione di questa norma è intervenuta la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana ritenendo, con specifico riferimento alla determinazione dell'indennità spettante ai presidenti ed assessori delle unioni o consorzi tra enti locali e delle comunità montane, che, nel silenzio della norma rispetto al testo previgente, sia possibile procedere all'incremento delle indennità dei soli soggetti specificamente contemplati dalla disposizione e che la nuova disciplina che non prevede la possibilità di disporre incrementi per tutti gli altri soggetti trovi immediata applicazione *"prevalendo e sostituendosi alle disposizioni regolamentari ed alle deliberazioni amministrative"* (Corte conti, sez. contr. Toscana, 5 maggio, 2008, n. 13).

5.3) Da ultimo, è intervenuto il citato decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, in attesa di conversione, modificando nuovamente, nell'ambito della manovra finanziaria per l'anno 2009 il testo del co. 11 dell'art. 82, che, nella nuova formulazione non contempla la possibilità di procedere a modifiche né delle indennità di funzione né dei gettoni di presenza. E' ovvio che la disposizione in questione potrà essere modificata dal Parlamento in sede di conversione del decreto legge, ma, allo stato, è in vigore.

5.4) Le numerose modifiche che il legislatore negli ultimi anni ha apportato alla disciplina relativa al compenso da riconoscere agli amministratori locali sono indirizzate verso una progressiva limitazione sia dell'entità delle indennità e dei gettoni che del potere in capo a ciascun ente di apportare variazioni rispetto a quanto stabilito, in linea generale, dal legislatore e dal Governo, incaricato di attuare la disciplina.

Si tratta di una linea di tendenza costante che, come si è visto, ha trovato conferma anche nell'ultimo intervento normativo, contenuto nella manovra finanziaria per il 2009, ancora in corso di approvazione definitiva da parte del Parlamento e che, pertanto, deve fungere da criterio interpretativo delle disposizioni vigenti, via via introdotte in sede di manovra finanziaria annuale.

6) Alla luce delle indicazioni normative richiamate sopra, in relazione alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lissone, può ritenersi:

- l'art. 1, co. 54 della legge n. 266 del 2005 ha operato una rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni, in riduzione del 10% rispetto a quella in essere alla data del 30 settembre 2005;

- a partire dal 1° gennaio 2007, gli enti avevano riacquisito il diritto di modificare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza, così come rideterminati a seguito della legge finanziaria per il 2006;

- da ultimo, con il co. 3, dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, non è più prevista alcuna possibilità di modifica delle indennità o dei gettoni di presenza, rispetto a quanto previsto dal decreto ministeriale;

- la mancata previsione della possibilità di disporre incrementi di indennità e gettoni di presenza, così come risultante dalla normativa vigente, comporta l'impossibilità di adottare delibere di aumento dei compensi risultanti dal Decreto ministeriale.

Rimane aperto il problema degli effetti di delibere modificative adottate anteriormente dai competenti organi dell'ente e, in particolare, se questi provvedimenti conservino efficacia per tutta la consiliatura, in relazione al potere previsto dal TUEL al momento dell'adozione della delibera. In senso positivo sembra deporre, da un lato, la mancata espressa previsione di una caducazione dei provvedimenti *medio tempore* adottati e, dall'altro, la natura delle delibere stesse la cui efficacia dovrebbe permanere sino all'adozione di una diversa delibera ovvero sino all'elezione di un nuovo organo collegiale, circostanza che implica la necessità di una nuova delibera, quantomeno ricognitiva.

In tal modo verrebbero salvaguardate anche le aspettative dei componenti degli organi, beneficiari delle maggiori indennità o gettoni di presenza.

Rimane, ovviamente, aperta la possibilità che ciascun organo, nell'ambito della sua autonomia e nel rispetto delle indicazioni che si rinvergono nella politica finanziaria di contenimento dei costi, proceda alla riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza, riconducendoli, perlomeno, entro i limiti fissati dal Decreto Ministeriale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
10 luglio 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)