



La
Corte dei Conti

N. 1/CONTR/12

a Sezioni riunite in sede di controllo

presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO

nelle adunanze del 14 e del 24 novembre 2011

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Vista la deliberazione n. 69/2011, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha rimesso alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, la questione proposta dal Comune di Savona con nota del 19 luglio 2011;

Vista la nota della Segreteria del 4 novembre 2011, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il 14 novembre 2011;

Udito, nelle camere di consiglio del 14 e del 24 novembre 2011, il relatore consigliere Annunziata Francioso;

DELIBERA

di adottare la seguente pronuncia che è parte integrante della presente deliberazione riguardante: "questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 69/2011.

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione regionale di controllo per la Regione Liguria per le conseguenti comunicazioni all'Ente interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE
Annunziata FRANCIOSO

IL PRESIDENTE
Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 12 gennaio 2012

IL DIRIGENTE
Patrizio MICHETTI

1. La questione di massima di particolare rilevanza che viene all'esame dell'adunanza odierna delle Sezioni riunite consiste nello stabilire se, ai fini della quantificazione dell'indennità di funzione degli amministratori locali e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali, sia tuttora vigente l'art. 1, il comma 54 legge n. 23 dicembre 2005, che ha disposto la riduzione del 10 per cento dei predetti compensi rispetto a quanto percepito dagli interessati al 30 settembre 2005.

2. La questione è stata sottoposta, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, come convertito in legge n. 102 del 3 agosto 2009, dalla Sezione di controllo per la Regione Liguria che in sede di risposta ad uno specifico parere chiesto dal Comune di Savona, ravvisava un contrasto nella giurisprudenza della Sezione di controllo e della Sezione delle Autonomie.

L'indirizzo prevalente, non condiviso dalla Sezione remittente, era nel senso di ritenere la normativa contenuta nella legge finanziaria per il 2006, citata al punto 1, suscettibile d'applicazione solo per il predetto esercizio finanziario 2006, (delibera Sezione Toscana n. 11P/2007), e ritenere la stessa comunque abrogata dall'art. 2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, e dall'art. 61, comma 10, del DL 25 luglio 2008 n. 112 (delibera della sezione delle autonomie n. 6 del 2010; delibera della Sezione di controllo per la Lombardia n. 418 del 2010).

La Sezione remittente motiva il proprio assunto interpretativo sostenendo l'attuale vigenza del citato art. 1, comma 54, contrariamente all'orientamento maggioritario delle sezioni di controllo citate, sulla considerazione che l'art. 2, comma 25 della legge finanziaria 2008 non ha modificato il comma 11 dell'art. 82 del TUEL, e non ha introdotto alcun meccanismo di determinazione delle indennità di funzione che non

fosse già esistente. Richiamato, poi, l'art. 76, comma 3 della legge n. 133/2008, che ha sostituito il comma 11 dell' art. 82 del TUEL, eliminando la facoltà prima prevista in capo agli enti locali di aumentare le indennità, la Sezione Liguria conclude che le due norme sopra evidenziate “non regolamentano la medesima materia, o quantomeno hanno diverso oggetto, nulla disponendo entrambe circa la vigenza del comma 54 in esame e, pertanto, ribadendone l'attuale vigenza. Tale norma attiene di fatto all'esigenza di contenimento della finanza pubblica, produce un effetto immediato e duraturo (decurtazione delle indennità di funzione) la cui efficacia temporale non trova delimitazione in nessuna disposizione normativa, motivo per cui il comma 54 e la conseguente decurtazione del 10 per cento devono ritenersi tuttora vigenti”.

3. Per la soluzione della questione deferita dalla Sezione di controllo per la Liguria, appare indispensabile un'accurata disamina della normativa succedutasi nel tempo, e della *ratio* perseguita di volta in volta dal legislatore.

La determinazione dell'indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori delle Regioni e degli Enti locali era originariamente contenuta nel D.M. 4 aprile 2000, n. 119 emesso ai sensi dell'art. 23, comma 9 della legge 3 agosto 1999 n. 265, norma successivamente recepita dall'art. 82 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Il comma 11 del citato articolo 82 prevedeva, peraltro, la possibilità di incrementare i predetti compensi, rispettivamente con delibera della Giunta o del Consiglio dell'Ente, nei limiti di una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio, ed in presenza della necessaria copertura finanziaria.

L'art. 1, comma 54, legge 23/12/2005 n. 266, finanziaria 2006 ha disposto 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 gli indicati emolumenti”.

In mancanza di un limite temporale alla vigenza della predetta disposizione, 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. L'istruttoria ulteriormente compiuta dalle Sezioni riunite in sede di controllo in esito all'adunanza del 14 novembre 2011, ha evidenziato come tale interpretazione risulti condivisa sia dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, e sia dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, i quali nei pareri forniti agli enti locali si sono espressi in tal senso.

Non appare, pertanto, condivisibile quanto affermato dalla Sezione di controllo per la Regione Toscana con delibera n. 11P/2007, in merito alla non modificabilità strutturale delle norme contenute nel Testo Unico degli Enti locali da parte di successivi interventi normativi che non sostituiscano espressamente le disposizioni incise: trattasi, infatti, di un profilo con valore meramente formale, laddove, invece, devono trovare applicazione gli ordinari principi che disciplinano la successione nel tempo di fonti aventi pari grado gerarchico all'interno dell'ordinamento. La predetta riduzione del 10 per cento, disposta con la legge finanziaria per il 2006, non ha, peraltro, inciso sul meccanismo incrementale stabilito nel citato art. 82 comma 11 che, pertanto, ha continuato a vivere nell'ordinamento, sia pure ponendo delicati problemi di coordinamento, fino ad essere successivamente limitata dall'art. 2, comma 25, legge 24 dicembre 2007 n. 244, finanziaria 2008; dall'art. 76, comma 3, DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge n. 133/2008, nonché dall'art. 61, comma 10 sempre del DL n. 112/2008.

Infine, l'art. 5, comma 7 del DL n. 78/2010 ha previsto che con decreto del Ministro dell'Interno, adottato entro 120 gg. dall'entrata in vigore del presente decreto legge, ai sensi dell'art. 82, comma 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, gli importi delle indennità già determinate ai sensi del citato articolo 82, comma 8 sono diminuiti, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari al 3 per cento per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per le province con popolazione fino a 500.000 abitanti, di una percentuale pari al 7 per cento per i comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti e per le province con popolazione tra 500.001 ed un milione di abitanti e di una percentuale pari al 10 per cento per i restanti comuni e per le restanti province. Sono esclusi dall'applicazione della presente disposizione i comuni con meno di 1.000 abitanti. Con il medesimo decreto è determinato altresì l'importo del gettone di presenza di cui al comma 2 del citato art. 82, come modificato dal presente articolo”.

La Sezione delle Autonomie (Delibera 6/2010) ha ritenuto, in particolare, che, le modifiche apportate dal DL 112 del 2008 consistano in una revisione strutturale dei meccanismi di calcolo delle indennità, con conseguente abrogazione, per il principio della successione delle leggi nel tempo, delle norme contenute nella legge finanziaria per il 2006. La motivazione della citata delibera della Sezione delle autonomie è stata arricchita ed ampliata in un parere reso dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna (delibera 10/2008) che recita: *“avuto riguardo alla vastità e profondità con la quale la legge finanziaria ha inciso sul TUEL, particolarmente nei confronti delle disposizioni di rilevanza finanziaria collegate alle spese della politica (cfr. artt. 27, 47, 81, 82, 83 e 84), nonché, attraverso l'introduzione di limiti agli incrementi nei casi di mancato rispetto del patto di stabilità – la previsione riduttiva a suo tempo introdotta*

nel sistema degli enti locali dalla legge finanziaria 2006, si prospetta ora affievolita in modo consistente, tant'è che attualmente il carattere cogente di detta disposizione sembrerebbe ormai privo del carattere di attualità.

Conseguentemente quella previsione normativa si appalesa all'interprete, nel rinnovato contesto e con efficacia dal 1°/1/2008, come ormai non più compatibile col nuovo sistema delle riduzioni introdotte dalla sopraggiunta legge finanziaria 2008, anche perché le nuove modalità riduttive si prospettano non solo come meglio rispondenti ad una logica di doveroso rispetto verso l'autonomia degli enti locali in generale, ma anche permeate di maggiore considerazione ed equità nei confronti di quelle autonomie locali c.d. "virtuose".

4. Queste Sezioni Riunite non ritengono di condividere tale assunto, condividendo sul punto le osservazioni formulate dalla Sezione remittente.

Risulta evidente che con gli interventi sopra citati il legislatore ha voluto incidere sulla facoltà inizialmente prevista in capo agli enti locali ex art. 82, comma 11 del TUEL di incrementare, in presenza delle obiettive condizioni indicate, l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza, limitandola fino ad escluderla.

Sia pure con diversa motivazione, le considerazioni esposte risultano fatte proprie dalla Sezione di controllo per la Regione Basilicata, con delibera n. 18/2009/PAR - richiamata dalla Sezione remittente- che ha affermato che **dal coordinamento delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006, con quelle successivamente intervenute in materia, emerge un quadro in base al quale gli importi spettanti agli interessati restano cristallizzati a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 112 del 2008, in quanto immodificabili in aumento a partire dalla predetta data.**

5. Ritengono, dunque, conclusivamente queste Sezioni Riunite che, all'attualità, l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali, non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato DL 112 del 2008, cioè dell'importo rideterminato in diminuzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006; ritengono altresì di richiamare come l'intera materia concernente il meccanismo di determinazione degli emolumenti all'esame è stata da ultimo rivista dall'art. 5, comma 7, del DL 78 del 2010, convertito nella legge 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 sulla base di parametri legati alla popolazione, in parte diversi da quelli originariamente previsti. Ad oggi, il decreto non risulta ancora approvato e deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi.

Alla luce del quadro normativo richiamato e della *ratio* di riferimento, nonché di tutte le argomentazioni che precedono, ritengono altresì queste Sezioni riunite che la disposizione di cui all'art. 1, comma 54 legge n. 266/2005 sia disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di riesperire i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006; ed essendo il DL n. 78 finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di tale vigenza dovrà tenersi altresì conto all'atto della rideterminazione degli importi tabellari dei compensi relativi, nel senso che quanto spettante ai singoli amministratori non potrà, in ogni caso, essere superiore a quanto attualmente percepito.