



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilenia Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 22 aprile 2021

Richiesta di parere del Comune di Fiorenzuola D'Arda (PC)

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 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Fiorenzuola D'Arda (PC) in data 24 febbraio 2021;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle Autonomie locali sulla richiesta di parere formulata;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41 del 21 aprile 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore, consigliere Gerarda Maria Pantalone;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Fiorenzuola D'Arda (PC) rivolge a questa Sezione regionale di controllo, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Emilia-Romagna, una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa al calcolo dell'indennità di funzione spettante al Presidente del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 82 del decreto legislativo n. 267/2000.

Il quesito attiene alla corretta modalità di interpretazione ed applicazione del d.m. n. 119/2020 che ha fissato la misura dell'indennità spettante ai Presidenti dei Consigli comunali ancorandola alla classificazione demografica dell'Ente, a sua volta rilevata secondo il criterio previsto dall'art. 156 del predetto decreto legislativo n. 267/2000, ossia con riferimento alla popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente a quello in corso come risultante dai dati Istat.

Più nello specifico, il Sindaco rappresenta che, sulla base del dato in possesso dell'Ente alla data di gennaio 2020 (popolazione di 15.300 unità), è stata attribuita ed erogata per l'anno 2020 al Presidente del consiglio comunale l'indennità di funzione sulla base del parametro previsto per detta classe demografica e che, successivamente, in data 16/12/2020, l'Istat ha comunicato, modificandolo, il dato ufficiale al 31/12/2018 secondo il Censimento permanente riferito al comune di Fiorenzuola D'Arda in 14.911 unità con un declassamento demografico che incide sul calcolo della corretta

indennità del Presidente del Consiglio comunale.

Nel comunicare, inoltre, che in relazione a ciò, il Comune ha provveduto per l'anno 2021 a ridurre, secondo i parametri previsti dall'art 5, comma 2, del d.m. n.119/2000, l'indennità spettante al Presidente del Consiglio comunale, il Sindaco chiede un parere in merito alla "corretta indennità di funzione da attribuire per l'anno 2020", "al fine, eventualmente, di procedere con i correttivi contabili da applicarsi per il recupero delle somme corrisposte allo stesso per il medesimo periodo".

Diritto

1. Ammissibilità.

In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, questa Sezione è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge. A tal riguardo, deve richiamarsi, innanzitutto, l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane"*. In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

1.1 Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, organo legittimato a rappresentare l'ente.

1.2 Ammissibilità oggettiva.

1.2.1 Sotto il profilo dell'ammissibilità in senso oggettivo occorre verificare la contestuale sussistenza di tre requisiti che devono caratterizzare il quesito:

a) l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, b) il requisito della generalità ed astrattezza e c) la non interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

1.2.2 Quanto all'attinenza alla contabilità pubblica, occorre delineare i contorni della materia come fissati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Con deliberazione n.54/CONTR/2010, le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata 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 anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri; pertanto la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai 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.

In questa accezione di contabilità pubblica, possono senz'altro annoverarsi le questioni attinenti all'interpretazione di una norma che incide sull'individuazione del limite di spesa per gli oneri collegati alle attività degli

amministratori locali.

Sotto tale aspetto, pertanto, la richiesta di parere si presenta oggettivamente ammissibile.

1.2.3 Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità, il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici o su comportamenti amministrativi che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Si richiama, al riguardo, il costante orientamento della Corte secondo il quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia attività di co-amministrazione, né l'ente può mirare ad ottenere l'avallo, sia esso preventivo che successivo, su valutazioni che attengono la propria responsabilità e discrezionalità.

Sotto questo profilo va, quindi, rilevata l'inammissibilità del quesito così come formulato, rientrando la decisione in merito al riconoscimento ed alla quantificazione dell'indennità al presidente del consiglio comunale, in una singola e concreta fattispecie, nella piena autonomia e responsabilità dell'ente locale.

1.2.4 Purtuttavia, il Collegio, ritiene che la richiesta formulata dal Sindaco di Fiorenzuola D'Arda, inquadrata in chiave di generalità ed astrattezza e limitata all'interpretazione delle disposizioni che regolamentano le indennità per gli amministratori locali rappresenti questione suscettibile di interessare gli enti in generale.

In un'ottica collaborativa, quindi, e senza alcun riferimento al caso concreto, potrà rendere un parere di carattere generale attraverso la ricostruzione del quadro normativo di riferimento corroborato dagli indirizzi giurisprudenziali contabili.

1.2.5 Così considerata la questione, il Collegio ritiene, altresì sussistente l'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva del quesito esplicitantesi nella non interferenza della valutazione con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

2. Merito

2.1 L'indennità di funzione degli amministratori locali.

L'articolo 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, contenente il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in linea con i principi sanciti dall'art.51 della Costituzione, prevede l'attribuzione "per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente di comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti degli organi esecutivi dei comuni ed ove previsto delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane delle unioni di comuni e dei consorzi tra enti locali" di una indennità di funzione.

Lo stesso articolo, al comma 8, demanda la fissazione della misura dell'indennità ad un decreto del Ministro dell'Interno, da emanarsi di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'art.17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie, nel rispetto, tra gli altri, del criterio dell'equiparazione del trattamento per categorie di amministratori e dell'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.

Prevede inoltre (comma 10) meccanismi di adeguamento della misura dell'indennità e, nella versione originaria, al comma 11, la possibilità di incremento o di diminuzione delle indennità con idoneo atto deliberativo dell'ente locale, al verificarsi di determinate condizioni.

In attuazione della predetta disposizione di cui al comma 8 dell'art 82, è stato emanato il decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 2000, n.119, contenente il regolamento per la determinazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, che ha individuato una griglia di compensi tabellari differenziati in ragione delle dimensioni demografiche dell'ente ed articolati in una componente fissa ed in una maggiorazione eventuale da corrispondere al verificarsi di determinati presupposti.

Sulle disposizioni di cui all'art 82 è intervenuto il comma 54 dell'art 1 legge n. 266/2005, contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, che ha disposto, per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, la rideterminazione in riduzione nella

misura del 10% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005, tra l'altro, dell'indennità di funzione spettante a sindaci, presidenti di provincia e regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei citati enti.

Successivamente l'art. 5, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, ha poi previsto un'ulteriore rideterminazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali in diminuzione per un periodo non inferiore a tre anni e in misura variabile in ragione delle dimensioni demografiche dell'ente, rinviandone, tuttavia, l'attuazione ad un decreto ministeriale che non è stato ancora emanato con la conseguenza, pertanto, della mancata operatività della norma.

Pertanto, la disposizione ancora vigente è quella prevista dalla legge finanziaria del 2006.

Al riguardo, si reputa opportuno richiamare la delibera n.1/2012, con cui le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti hanno affermato che "in mancanza di un limite temporale alla vigenza della predetta disposizione il taglio operato può ritenersi strutturale, avente, cioè, un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006.

Tale indirizzo è stato ulteriormente confermato dalla Sezione Autonomie con delibere n. 24/SEZAUT/2014/QMIG e n.35/SEZAUT/2016/QMIG.

Per quanto riguarda, in particolare, i presidenti dei consigli comunali, l'articolo 5 del citato decreto del 2000 fissa le misure dell'indennità prevedendo la corresponsione:

- ai presidenti dei comuni con popolazione fino a 1000 abitanti di un'indennità mensile di funzione pari al 5% di quella prevista per il sindaco;
- ai presidenti dei consigli di comuni con popolazione superiore a 1000 e fino a 15000 abitanti una indennità pari al 10% di quella prevista per il sindaco;
- ai presidenti dei consigli di comuni superiori a 15.000 abitanti è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari a quella degli assessori di comuni della stessa classe demografica.

2.2 Le classi demografiche ed il calcolo del parametro.

L'articolo 156 del decreto legislativo 267/2000 ha determinato le classi demografiche dei comuni sulla base numerica degli abitanti, disponendo che le disposizioni del testo unico e di altre leggi e regolamenti relative all'attribuzione

di contributi erariali, nonché all'inclusione nel sistema di tesoreria unica (legge n. 720/1984), alla disciplina del dissesto finanziario ed alla disciplina dei revisori dei conti, che facciano riferimento alla popolazione, se non diversamente disciplinato, vanno interpretate come relative alla popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell'Istat.

Un altro articolo del medesimo decreto legislativo, l'art. 37, nel prevedere la composizione dei consigli comunali e provinciali in relazione a classi demografiche, ha stabilito, al comma 4, che la popolazione è determinata in base al risultato dell'ultimo censimento ufficiale.

Con delibera n.7/2010 SEZAUT/QMIG, la Sezione delle Autonomie, in merito all'articolazione delle indennità per gli amministratori locali, ha individuato quale riferimento una popolazione intesa in senso dinamico quale quella risultante dai dati Istat relativi al penultimo esercizio antecedente e non basata su un dato limitato e statico, così come espresso dall'ultimo censimento, ritenendo quello dell'art. 156 un criterio ermeneutico generale e prevalente a fronte di quello specifico di cui all'art. 37 dello stesso TUEL.

Ciò anche in considerazione che lo stesso art. 82 del TUEL, da cui trae origine il decreto del ministro dell'Interno del 2000, prevede tra i criteri di determinazione delle classi demografiche il riferimento alle fluttuazioni stagionali della popolazione, alla percentuale delle entrate proprie dell'ente, all'ammontare del bilancio di parte corrente, ossia a dati più attuali e concreti rispetto quelli astratti e risalenti quali quelli del censimento.

La Sezione ha chiaramente deliberato che la "popolazione residente, calcolata alla fine del penultimo anno precedente" rappresenti la normativa di riferimento per una corretta modalità di rilevazione delle variazioni demografiche degli enti locali ai fini dell'adeguamento delle indennità degli amministratori locali.

La giurisprudenza contabile delle Sezioni regionali si è costantemente uniformata a detto principio che è assolutamente coerente con l'intento della norma di attualizzare il più possibile il parametro indennitario da corrispondere agli amministratori locali al volume della popolazione residente in un determinato momento storico.

2.3 In relazione a ciò il Collegio ritiene, pertanto, ai fini della corretta applicazione della normativa, che:

- per l'Ente locale, l'art. 156 del TUEL costituisce il costante riferimento per la determinazione delle misure dell'indennità per gli amministratori locali,

che possono incrementare, a seguito di aumento della popolazione accertata dall'Istat alla data del 31 dicembre del penultimo anno di riferimento, con contestuale passaggio dell'Ente ad una classe demografica superiore, ovvero diminuire, in caso di riduzione della popolazione, accertata alla stessa data e con le medesime modalità, con conseguente declassamento demografico dell'Ente;

- l'eventuale attribuzione da parte dell'Ente locale dell'indennità di funzione agli amministratori locali di cui all'art. 82 del decreto legislativo n. 267/2000 prima che l'Istat abbia ufficialmente accertato il dato di cui all'art. 156 del TUEL non può che avere natura di provvisorietà, essendo necessario, ai fini dell'esatta quantificazione dell'importo la correlazione con il dato della popolazione residente alla fine del penultimo anno di riferimento così come accertato dall'Istat.

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.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Fiorenzuola D'Arda (PC) ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Invita il Comune alla pubblicazione della presenta deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 aprile 2021.

Il relatore

Gerarda Maria Pantalone

(firmato digitalmente)

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data

di apposizione della firma del funzionario preposto

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)