



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere (relatore)
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella Camera di consiglio del 11 settembre 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Roé Volciano (BS)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

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”*, in particolare l'art. 7, comma 8.

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.

VISTA la richiesta di parere n. 3109 del 12 marzo 2024 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Roé Volciano (VA) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in pari data.

VISTA l'ordinanza n. 82/2024 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott.ssa Vittoria Cerasi.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Roé Volciano (BS) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, relativamente all'applicazione dell'art. 1, comma 584 e seguenti, della legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 30 dicembre 2021). In particolare, domanda se *“a seguito della nomina di Vice sindaco e 3 assessori della Giunta comunale ai fini della determinazione dell'indennità massima attribuibile agli stessi”*, questa *“possa essere determinata nella misura massima prevista dai commi 584 e seguenti della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 in applicazione di quanto sancito nella deliberazione n. 35/SEZAUT/2016 al punto n. 4 delle conclusioni, senza applicazione del principio di invarianza della spesa di cui all'art. 1 comma 136 della legge 7 aprile 2014”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ammissibilità soggettiva

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Roé Volciano (BS) e dunque da ritenersi ammissibile, in quanto l'istante è investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

Ammissibilità oggettiva

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge n.131/2016 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, la cui latitudine è divenuta oggetto di plurimi interventi ermeneutici della Corte dei conti. In particolare, si richiamano i contributi apportati sia dalla Sezione delle Autonomie che, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con successive delibere (n. 5/SEZAUT/2006; n. 9/SEZAUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010). Nel condividere la linea interpretativa della Sezione delle Autonomie, le Sezioni riunite hanno ribadito un'accezione di contabilità pubblica rigorosamente inerente ad attività contabili in senso stretto, con un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-

contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Ulteriori attributi sostanziano la condizione di ammissibilità, dal lato oggettivo, non potendo attenere i quesiti a casi concreti o che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati; la mancanza di una diretta funzionalità della soluzione del quesito rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, per l'inevitabile risultato, altrimenti, di tramutare, di fatto, la funzione consultiva in un'inammissibile funzione di controllo preventivo. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR). L'Ente, inoltre, non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti.

Non sono scrutinabili nel merito i quesiti sottoposti al vaglio della magistratura contabile e che conducano ad interferenze con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014).

MERITO

Il Sindaco di Roé Volciano prospetta un dubbio ermeneutico circa l'applicazione del comma 584, art. 1, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 concernente la determinazione dell'indennità massima attribuibile al Vicesindaco ed agli assessori comunali, componenti della Giunta comunale.

Vengono brevemente richiamate le norme di rilievo.

La legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (legge di bilancio 2022) all'art. 1, commi da 583 a 587, ha previsto un incremento delle indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario. Più precisamente, il comma 583 stabilisce che l'indennità di funzione da attribuire ai sindaci è una percentuale del trattamento economico dei presidenti delle regioni, percentuale che varia a seconda della fascia demografica del comune prevedendo, dopo un periodo transitorio, la soluzione a regime a partire dal 2024. Per quanto riguarda le indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori e ai presidenti dei consigli comunali, il comma 585 stabilisce che vengano adeguate e riparametrate in base *“all'indennità di funzione dei corrispondenti Sindaci come incrementate per effetto di quanto previsto dai commi 583 e 584, con l'applicazione delle percentuali previste per le medesime finalità dal regolamento di cui al decreto del Ministero dell'Interno 4 aprile 2000, n. 119”*.

Il Sindaco chiede se, per l'adeguamento delle indennità di funzione degli amministratori ai sensi della nuova disposizione della legge di bilancio 2022, si possa prescindere dall'applicazione del principio di invarianza della spesa di cui all'art. 1 comma 136 della legge n.56 del 7 aprile 2014 (legge 56/2014).

Sul punto è opportuno chiarire la genesi del principio di invarianza. Il legislatore è intervenuto con due norme, una successiva all'altra, fissando il numero massimo di amministratori per i comuni fino a 10.000 abitanti. Prima con il d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (art. 16, comma 17) e poi con la legge 56/2014 (art. 1, comma 135) ha fissato il numero massimo di assessori e consiglieri a seconda della appartenenza del comune ad una specifica fascia demografica. La legge 56/2014 oltre ad emendare la norma precedente, riducendo da quattro a due le soglie demografiche (sotto i 3.000 abitanti e sopra), ha introdotto il principio di invarianza della spesa complessiva (art.1, comma 136) allo scopo di contenere i costi della politica. Più in particolare, con il comma 136, ha disposto che *"i comuni interessati dalla disposizione di cui al comma 135 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti"*. Il comma 136 della legge 56/2014, richiama espressamente il comma 135 e deve pertanto essere letto in relazione a quel contesto ed a quella *ratio* che possono ritenersi ormai superati, per cui, a fronte di un incremento del numero degli amministratori, si mirava a contenere l'espansione della spesa complessiva.

Più in particolare, il limite della spesa era da riferire all'art. 16, comma 17 del d.l. 138/2011, come argomentato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 35/SEZAUT/2016, citata nella richiesta di parere. *"In sostanza, per individuare il limite d'invarianza della spesa l'Ente in esame dovrà suddividere la spesa sostenuta in bilancio in relazione agli amministratori uscenti per il numero di costoro, in modo da ottenere la spesa sostenuta pro capite; moltiplicare questa spesa pro capite per il numero di amministratori originariamente previsti dall'art. 16, comma 17, del D.L. n. 138/2011, conv. nella L. n. 148/2011: la somma così ottenuta costituisce il limite unico (d'invarianza della spesa), entro il quale dovrà essere mantenuta la spesa collegata alla nuova composizione degli organi politico-amministrativi come prevista dalla L. n. 56/2014."* (Deliberazione n. 273/2014/SRCPIE/PAR)

La "spesa della politica" nelle amministrazioni comunali prevede, tuttavia, costi di natura fissa, quali le indennità di funzione, e costi di natura variabile, a titolo di esempio, gettoni di presenza e rimborsi delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali ecc. Le indennità di funzione, continua la Sezione delle Autonomie *"non possono essere soggette ad un*

“congelamento” rapportato ad un determinato momento storico e mantenuto negli esercizi futuri, per il solo fatto che circostanze di natura personale abbiano potuto incidere sugli importi spettanti”. Di conseguenza “in relazione all’indennità di funzione del sindaco e degli amministratori, si può pervenire alla conclusione che la stessa sia sottratta alla disposizione di cui al comma 136 finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa.”

Oltre a ciò, rileva osservare come la stessa legge di bilancio 2022 all’art.1, comma 586 abbia previsto un incremento del fondo statale, di cui all’articolo 57-quater, comma 2, del decreto-legge n. 124 del 2019, per il concorso alla copertura dell’onere comunale per l’aggiornamento dell’indennità di funzione dei sindaci e degli amministratori locali. È pertanto evidente come il legislatore abbia inteso, attraverso la garanzia statale, rafforzare l’incentivo economico degli amministratori introducendo un nuovo parametro di calcolo, sottraendo l’indennità di funzione al vincolo specifico dell’invarianza della spesa.

Per altro verso, la suddetta legge di bilancio, nel consentire la possibilità di applicare l’incremento dell’indennità di funzione nella misura massima già in regime transitorio a partire dal 2022, al comma 584 ha comunque stabilito che tale opzione possa essere percorsa *“nel rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio”*, quale nuovo vincolo interno, il bilancio dell’ente, sostitutivo del vincolo generale dell’invarianza. In conclusione, l’indennità di funzione da corrispondere al sindaco ed agli assessori deve essere aggiornata in base alla normativa vigente (ai sensi dell’art.1, comma 583 della legge di bilancio 2022) con adeguamento dei parametri di calcolo ed applicando, in base alla classe demografica del proprio ente, le percentuali definite dall’art.4 del D.M. 4 aprile 2000, n. 119, e nel solo rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio.

P.Q.M.

nelle considerazioni sovraesposte è il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 11 settembre 2024.

Il Relatore
(dott.ssa Vittoria Cerasi)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
19 settembre 2024

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)