



**Deliberazione n.102 /2016/PAR
Comune di Morlupo (RM)**

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nella Camera di consiglio del 12 settembre 2016

composta dai seguenti magistrati:

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Oriella Martorana	Primo Referendario;
Antonio Di Stazio	Primo Referendario;
Elena Papa	Primo Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTO il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, del 15 aprile 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo";

ESAMINATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Morlupo, con nota del 1° luglio 2016, prot. n. 24258, acquisita al protocollo della Sezione con il n.4743 del 5 luglio 2016;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 43 del 9 settembre 2016, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna per l'esame collegiale della predetta questione consultiva;

UDITO, nell'odierna Camera di Consiglio, il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Morlupo ha formulato per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) richiesta di parere circa le modalità di calcolo dell'indennità di funzione degli amministratori locali (Sindaco, Assessori e Consiglieri comunali). Il quesito ha per oggetto un dubbio ermeneutico circa la corretta applicazione dell'art.1, comma 136, della L. n.56/2014, nella parte in cui richiede, al fine di poter procedere all'aumento del numero dei Consiglieri e degli Assessori consentito dal precedente comma 135, la previa individuazione di un tetto massimo retributivo, in modo da assicurare comunque *“l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente”*.

L'Ente vuole, in sostanza, sapere se – in occasione del rinnovo degli organi in seguito alle recenti elezioni amministrative – ai fini del calcolo della invarianza si debba far riferimento all'astratto meccanismo di determinazione dell'indennità stabilito dalla normativa in connessione con la classe demografica di appartenenza del Comune (Tab. A del D.M. n.119/2000), con applicazione dell'abbattimento del 10% di cui all'art.1, comma 54 della l. 266/05, oppure alla misura dell'indennità già concretamente erogata ai precedenti amministratori, anche tenuto conto del fatto che ad alcuni di essi era stato applicato nel 2015 l'abbattimento del 50% previsto dall'art.82, comma 1, ultimo periodo, del D. Lgs. n. 267/00, trattandosi di lavoratori dipendenti che non avevano richiesto l'aspettativa in costanza di mandato.

CONSIDERATO

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono investite dell'esercizio della funzione consultiva dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, previa verifica in concreto della coesistenza di due requisiti di ammissibilità.

In relazione al **profilo soggettivo**, la richiesta di parere -per essere ammissibile- deve provenire dal legale rappresentante di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003. Nella specie la legittimazione soggettiva sussiste, in quanto l'istanza è stata presentata a firma del Sindaco *pro-tempore*, soggetto legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente

locale e ad impegnarlo verso l'esterno (art. 50 TUEL). La richiesta è stata inoltre, ritualmente, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art.123, 4° comma, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi profili attuativi- dalla L.R. n. 1/2007.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere -per essere ammissibile- deve avere per oggetto un quesito di carattere generale ed astratto, riguardante l'interpretazione e l'applicazione di una norma riconducibile alla materia della “contabilità pubblica”, quale interpretata dalla Corte conti in senso strumentale all'esercizio della funzione consultiva *ex lege* n.131/03.

Come chiarito dalle Sezioni Riunite di questa Corte, possono essere esaminate in sede consultiva, accanto alle questioni riconducibili al concetto di “contabilità pubblica” - intesa come sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici “anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (SS. RR., deliber. n. 54 del 2010 ed in senso conforme deliber. n.14 dell'8 marzo 2011).

La Sezione delle Autonomie ha di recente specificato che, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre “all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente” (criterio in sé riduttivo), anche l'attinenza del quesito proposto ad “una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali” e che “materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica” (deliber. n. 3/2014/SEZAUT).

Questa Sezione ha, inoltre, avuto occasione di precisare più volte che la funzione consultiva non può essere esercitata in relazione ad un ambito devoluto al concreto comportamento gestorio del Comune, a pena di determinare l'inserimento della Corte

“nei processi decisionali degli enti”, in modo del tutto incompatibile con la natura esterna e neutrale delle funzioni di questa magistratura di controllo.

Ciò posto, il quesito in esame -per come è stato prospettato- può essere dichiarato ammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto, pur facendo cenno ad alcune circostanze concrete, può ritenersi delineato in termini sufficientemente generali ed astratti, poiché solleva un dubbio ermeneutico sull'art.1, comma 136, della L. n.56/2014, norma certamente qualificabile di “contabilità pubblica”, in quanto attinente all'importo massimo delle indennità e dei gettoni di presenza erogabili agli Amministratori locali.

Nel merito, il Sindaco deduce che la L. n. 56/2014 (c.d. “legge Del Rio”) ha consentito, all'art. 1, comma 135, ai Comuni aventi come Morlupo una popolazione superiore ai 3.000 e sino a 10.000 abitanti, di riespandere -a decorrere dall'8 aprile 2014- il numero dei Consiglieri a 12, fermo il numero degli Assessori a 4, novellando sul punto l'art.16, comma 17, lett. b) del D.L. n.138/2011, convertito dalla L. n.148 del 2011 (articolo 16 che aveva, nella sua versione originaria, ridotto il numero -rispetto alle previsioni del Tuel- a 10 Consiglieri ed a 4 Assessori).

Il successivo comma 136 ha, tuttavia, specificato che, prima di applicare la disposizione di cui al comma 135 (onde aumentare il numero degli amministratori) i Comuni interessati debbono provvedere *“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”*.

L'organo richiedente rappresenta che, pur tenuto conto dell'orientamento già espresso dalla Corte dei conti, Sezione controllo Lazio, nella deliberazione n.208/2015/PAR, non risulta allo stato chiaro se, per individuare detto limite della *“invarianza della spesa in rapporto alla legislazione vigente”* previsto dall'art.1, comma 136, della L. n.56/2014, di cui si chiede l'interpretazione, si debba far riferimento all'indennità massima in astratto prevista dal D.M. n.119/2000, come rapportata alla fascia demografica cui appartiene il Comune, per poi ridurla del 10% rispetto al livello retributivo risultante alla data del 30 settembre 2005, in applicazione della decurtazione posta dall'art. 1, comma 54, L. 23 dicembre 2005, n. 266/2005 (Legge finanziaria 2006), oppure si debba prendere come dato di partenza la minore indennità erogata in concreto nel 2015 dall'Ente, in

applicazione dell'art.82 del TUEL, che prevede una decurtazione pari al 50% per i lavoratori dipendenti che non hanno richiesto - in costanza di mandato - l'aspettativa, da sola o congiuntamente alla decurtazione del 10%.

Ad avviso del Collegio, per ricostruire sistematicamente il concetto di “*legislazione vigente*”, ai fini del calcolo dell'invarianza della spesa relativa alla determinazione delle indennità spettanti agli amministratori locali, occorre partire dal D.M. 4 aprile 2000, n. 119, emanato ex art. 23, comma 9 della L. 1999 n. 265, norma poi recepita dall'art. 82 del D. Lgs. 2000 n. 267 (c.d. TUEL, disciplinante gli oneri connessi allo *status* di amministratore locale negli articoli da 77 ad 87).

Con la legge finanziaria 2006 - che ha chiamato anche gli organi degli Enti locali e delle Regioni a contribuire alla razionalizzazione della spesa pubblica – e, in particolare, con l'art. 1, comma 54, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, si è stabilito 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*”. La riduzione del 10% degli emolumenti delle cariche individuali e collegiali, in mancanza di un limite temporale alla vigenza del “taglio” che lo circoscriva all'esercizio 2006, è stata ritenuta dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti operante ed applicabile anche dopo l'entrata in vigore dei limiti stabiliti dall'art. 5, comma 7, del D.L. 2010 n.78, convertito dalla L. n. 122 del 2010, limiti tuttora non applicabili, stante la mancata emanazione del necessario decreto del Ministro dell'Interno di revisione degli importi tabellari originariamente fissati dal D.M. 4 agosto 2000 n. 119 (in tal senso, espressamente, SS.RR., delib. n.1 del 2012).

Tali indicazioni, rese dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nell'esercizio delle proprie funzioni nomofilattiche ai sensi dell'art.17, comma 31, del D.L. 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla L. 2009, n.102 sono state confermate dalla Sezione delle Autonomie, che ha ribadito la perdurante vigenza della decurtazione del 10% prevista dall'art.1, comma 54, della legge 266/2005, da intendersi come riduzione “strutturale” anche dopo i più recenti interventi normativi.

Ha altresì osservato che il disorganico e alluvionale *corpus* normativo in materia di compensi degli amministratori locali continua a porre “delicate questioni di coordinamento e di coerenza sistematica, anche in ragione del protrarsi *sine die* di una sorta di regime transitorio, attesa la mancata adozione del decreto ministeriale previsto

dall'art. 5, comma 7, del D.L. n.78/2010 con cui si sarebbe dovuto provvedere, riconducendo ad unità la congerie di norme regolatrici della materia, alla revisione degli importi tabellari previsti dal D.M. n.119/2000" (delib. n.24/SEZAUT/2014/QMIG).

Questa Sezione ha già avuto occasione di chiarire, nell'esercizio della funzione consultiva, che per "*legislazione vigente*" -cui rapportare l'invarianza degli oneri menzionati dal comma 136 dell'art.1 della L. n.56/2014- si deve intendere quella effettivamente vigente e non quella da ultimo concretamente applicata dal singolo Comune (diversa dalla prima poiché magari la mancata sopravvenienza di una tornata elettorale non aveva ancora consentito all'Ente di applicare l'ultima legislazione in vigore). Ciò in quanto il legislatore, nell'art. 1, comma 136, "fa riferimento alla normativa <<vigente>> e non a quella in concreto attuata dal singolo ente locale" (Sezione Controllo Lazio, n.230/2014/PAR e n.208/2015/PAR).

Il citato comma 136 è ispirato alla chiara *ratio* di evitare l'incremento della spesa pubblica che potrebbe fisiologicamente scaturire dal consentito aumento del numero di amministratori ed a tal fine fissa un tetto massimo di spesa cui rapportare l'invarianza, nei limiti della quale si potrà poi legittimamente operare la riespansione del numero degli amministratori consentita a decorrere dal 2014 (in tal senso cfr. Sez. Autonomie n.24/SEZAUT/2014/QMIG; Sez. Controllo Puglia n.112/2014/PAR e Sez. Controllo Lombardia n.265/2014/PAR; Sez. Controllo Veneto n. 631/2014/PAR).

Seppure, dunque, la Legge del Rio abbia consentito, con una evidente inversione di tendenza rispetto al passato, l'aumento del numero degli amministratori locali, essa ha mantenuto fermo il contenimento dei costi della politica siccome già ridotti, fissando l'invincibile principio della invarianza della spesa a legislazione vigente.

Il quesito sottoposto al Collegio vertice, in particolare, su quale ammontare indennitario si debba completare il calcolo, considerato che nel Comune di Morlupo l'abbattimento percentuale del compenso (verosimilmente riferito all'indennità del Sindaco, considerato che è su questa che sono parametrize in proporzione tutte le altre) è stato in concreto superiore al 10% previsto dalla legge finanziaria del 2006 e pari al 50% operato in applicazione di un obbligo di legge (art. 82, comma 1, ultima parte, TUEL secondo cui "*Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa*"). L'amministrazione comunale chiede di sapere, in altri termini, se l'invarianza della spesa si debba calcolare con riferimento alla spesa storica, tenuto

conto della maggiore decurtazione (50%) concretamente effettuata nel 2015 o si possa far riferimento, invece, al livello astrattamente erogabile in base alla legge in rapporto alla fascia demografica del Comune, ferma comunque la riduzione del 10% prevista dall'art. 1, comma 54, L. 23 dicembre 2005, n. 266.

È evidente che, nel caso in esame, il maggior abbattimento percentuale (del 50% anziché del 10%) è stato sì operato in applicazione di un obbligo di legge (art. 82, comma 1, ultima parte, TUEL), ma pur sempre come diretta conseguenza di una discrezionale rinuncia (a chiedere l'aspettativa non retribuita in costanza di mandato) da parte del soggetto nominato amministratore locale.

Il comma 11 dell'art. 82 del TUEL prevedeva inizialmente la possibilità di incrementare i predetti compensi, rispettivamente con delibera della Giunta o del Consiglio per i rispettivi componenti, nei limiti di una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio, in presenza della necessaria copertura finanziaria, oppure di ridurli, a discrezione dell'Ente.

La possibilità di incrementare o diminuire le indennità di funzione e i gettoni di presenza, già limitata -a decorrere dal 1° gennaio 2008- dall'art. 2, comma 25, lett. d) della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), è stata definitivamente eliminata -a decorrere dal 25 giugno 2008- dall'art. 76, comma 3, del D.L. n. 112/2008 (disposizione confermata, in sede di conversione, dalla L. n. 133/2008), che ha sostituito il comma 11 dell'art. 82 del TUEL. Per cui l'organo collegiale non può più variare gli importi tabellari delle predette indennità, restando rimesso soltanto alla scelta del singolo componente esprimere con un atto individuale (eventualmente anche in seno al medesimo organo collegiale), la propria rinuncia completa o parziale all'indennità spettantegli.

Per quanto si passa ad illustrare ed a motivare, ai fini del computo della predetta invarianza non può rilevare la riduzione operata in concreto, al di sotto della soglia consentita in generale dalla legge, in virtù di una scelta discrezionale (come, ad esempio, accade ove l'importo dell'indennità di carica del Sindaco, preso come riferimento per calcolare gli emolumenti spettanti agli amministratori locali, sia stato dimezzato ex art. 82, comma 1, TUEL). Sussiste la possibilità di rideterminare l'invarianza con riferimento alla misura teorica massima legale di cui al D.M. 119/2000, secondo i criteri di cui all'art. 82, comma 8, del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e gli interventi legislativi

successivi, fermo restando l'abbattimento del 10% previsto dall'art. 1, comma 54, della L. 2005 n. 266, da applicarsi all'ammontare dell'indennità risultante alla data del 30/9/2005, conformemente agli orientamenti ribaditi dalla costante giurisprudenza contabile (*ex multis*: Sez. controllo Veneto n.132 del 2015).

Il tetto massimo ai fini della invarianza sarà, dunque, individuabile con riferimento all'astratto meccanismo di determinazione dell'indennità previsto in favore degli Amministratori locali nella Tabella A del D.M. n. 119/2000, in connessione con la classe demografica di appartenenza del Comune, per poi applicare su questa base la riduzione del 10%, senza dover tenere conto della riduzione del 50% applicata in virtù di una discrezionale rinuncia a chiedere l'aspettativa. Il numero degli amministratori da considerare ai fini del calcolo in questione sarà quello ridotto dal D.L. n.138 del 2011- prima della modifica apportata nel 2014: per Morlupo 10 Consiglieri ed a 4 Assessori (cfr. anche la Circolare del Ministero dell'Interno n.6508 del 24 aprile 2014).

Su tale numero, in quanto previsto dalla normativa vigente al momento dell'applicazione della L. n. 56/2014 (e non dalla diversa normativa eventualmente ancora applicata al momento dell'elezione degli amministratori uscenti), andrà calcolato il tetto massimo dei compensi, proporzionato a quello astratto del Sindaco, da ripartirsi poi tra i 12 consiglieri ed i 4 assessori nominabili dopo la riforma del 2014, in applicazione dell'art.1, comma 135 lett. b).

Diversamente opinando, si verrebbe a cumulare, alle già numerose restrizioni legislative di carattere generale che si sono venute a sovrapporre nel tempo, anche la specifica restrizione imposta al Comune dalla legge in considerazione della peculiare situazione degli amministratori che hanno ritenuto -per loro personale scelta- di non collocarsi in aspettativa non retribuita, continuando a lavorare in costanza di esercizio del pubblico mandato. In tal senso si è condivisibilmente pronunciata anche la Sezione controllo Piemonte, secondo cui “le delibere contenenti eventuali riduzioni, superiori a quelle fissate dal legislatore, vanno intese come rinunce volontarie ad una parte dell'indennità, che non hanno alcun influenza sull'ammontare della stessa per gli esercizi successivi” e “le indennità restano fissate nella misura conseguente alla riduzione prevista dalla legge 266/2005, che non opera sull'ammontare dell'indennità deliberata al 30/9/2005 soltanto se gli organi dell'ente, avvalendosi della facoltà prevista dal c. 11 dell'art. 82 nel testo allora vigente, si erano autonomamente determinati nel senso di ridurre l'ammontare in

misura pari o superiore al 10% rispetto all'importo base fissato dal d.m. 119 del 2000” (Sez. controllo Piemonte, n. 278/2012/PAR).

Il limite della “invarianza della spesa” non è, quindi, da agganciare alla “spesa storica” ed è da riferirsi all’Ente nel suo complesso e non al singolo amministratore (in tal senso, concordemente: Sez. controllo Puglia n.112/2014/PAR, Sez. controllo Lombardia n. 265/2014/PAR, Sez. controllo Piemonte n. 198/2014/PAR, n.267/2014/PAR e n.273/2014/PAR, Sez. controllo Basilicata n.17/2016/PAR).

Per cui, andando riferito il tetto all’Ente nel suo complesso, non rilevano -ai fini del computo dell’invarianza- le vicende soggettive, gli atti e le attività del singolo amministratore quali, ad esempio, la rinuncia all’indennità totale o parziale per mancata richiesta di aspettativa. Sul punto si condivide l’impianto argomentativo delineato dalla Sezione controllo Basilicata, nella parte in cui evidenzia che “le voci di spesa come sopra conformanti il tetto di spesa devono essere ricalcolate sulla base di parametri di quantificazione in astratto, assunti dalla normativa vigente e non legati a circostanze contingenti del singolo amministratore o del singolo apparato dell’Ente... Non assumerà, invece, alcuna rilevanza ai fini del rispetto del vincolo di invarianza della spesa in esame, la rinuncia operata dagli amministratori cessati ai diritti economici connessi al loro status e ciò in quanto tale rinuncia potrà esplicare i propri effetti abdicativi esclusivamente con riferimento al soggetto che ne ha esercitato il diritto”, trattandosi di <<diritti di *status*>>, peraltro costituzionalmente garantiti (Sez. controllo Basilicata n.21/2015/PAR).

Ulteriore argomento che depone, chiudendo il cerchio, per la irrilevanza –ai fini della determinazione dell’indennità di funzione e della conformazione del tetto di spesa cui rapportare l’invarianza– delle situazioni concretamente connesse all’attività lavorativa dell’amministratore locale, si evince dal fatto che il menzionato comma 136 dell’art. 1, della L. n. 56/2014, nella sua definitiva formulazione (come modificata dal DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito, con modificazioni dalla L. n.89 del 24 giugno 2014), ferma la rideterminazione di tutti “*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*”, da sottoporsi a previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti, ha espressamente previsto che “*Ai fini del rispetto dell’invarianza della spesa sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli Amministratori quelli*

relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli artt.80 e 86 del Tuel”, proprio in considerazione della loro estrema variabilità, dipendente dall’attività lavorativa del singolo amministratore, secondo le indicazioni già chiaramente fornite nella circolare n. 6508 del 2014 del Ministero dell’Interno.

In conclusione, nell’ambito di questo tetto massimo di spesa previsto dalla L. n. 56 del 2014, sarà possibile al Comune di Morlupo essere amministrato da 12 Consiglieri e da 4 Assessori, facendosi salvo il rispetto delle esigenze di contenimento della spesa pubblica. È rimessa, in conclusione, all’Ente l’assunzione delle conseguenti determinazioni in coerenza con la vigente disciplina legislativa, quale sopra interpretata.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio

rende il parere nei termini sopra indicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Morlupo.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 12 settembre 2016.

Il Consigliere Relatore

f.to Rosalba Di Giulio

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 20 settembre 2016

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina