



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 4 febbraio 2025

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott.ssa Elisabetta Midena	Consigliere
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario – <i>Relatore</i>
Dott.ssa Antonella Romanelli	Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 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" e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Lagonegro (PZ) con nota prot. n. 946 del 16.01.2025 acquisita da questa Sezione in pari data al prot. n. 56;

VISTA l'ordinanza n. 2/2025 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata per la Camera di consiglio del 4 febbraio 2025;

UDITO il magistrato relatore Dott. Lorenzo Gattoni;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota in epigrafe richiamata, il Sindaco del Comune di Lagonegro ha richiesto a questa Sezione un parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, in ordine al criterio da applicare per l'individuazione della classe demografica alla quale ancorare la determinazione dell'indennità di funzione del Sindaco e degli Amministratori per l'anno 2025. In particolare, è stato chiesto *«se trovi applicazione l'art. 1, comma 583, l. n. 234/2021, che, proponendo un criterio cd. "statico" di calcolo, "A decorrere dall'anno 2024", considera la "popolazione risultante dall'ultimo censimento ufficiale", oppure se si applichi il criterio cd. "dinamico" dell'art. 82, comma 8, che, in materia di indennità, prescrive si tenga conto delle "fluttuazioni stagionali della popolazione". Nei termini indicati, quindi, la questione si risolve nei rapporti tra l'art. 82, comma 8, TUEL e l'art. 1, comma 583, l. n. 234/2021, così da stabilire se il secondo introduca o meno, a partire dall'anno 2024, una modifica al principio generale fissato dal primo e sia quindi rispetto a questo prevalente. Il tema ha ragione di essere posto in termini problematici perché la normativa rilevante per il calcolo delle variazioni demografiche degli enti locali cui il TUEL ancora la quantificazione delle indennità, valorizza, con il dettato dell'art. 156, comma 2, il dato della popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente a quello in corso, come risultante dai dati ISTAT»*.

Considerato in

DIRITTO

1. Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità soggettiva ed oggettiva necessarie per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di Controllo a norma dell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, il quale – innovando il sistema delle tradizionali funzioni intestate alla Corte dei Conti – ha previsto che *“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”*.

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 (elencazione da ritenersi tassativa in quanto riproduttiva di quella contenuta nell'art. 114 Cost. di cui il predetto art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 costituisce attuazione) e l'altra di carattere interno, volta ad accertare il possesso in capo al soggetto che sottoscrive la richiesta di parere, del potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei Conti (cfr., tra le varie, Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 11/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazioni nn. 9/2022/PAR e 26/2022/PAR).

Dal punto di vista della c.d. “legittimazione soggettiva esterna” la richiesta di parere in esame è ammissibile, in quanto proviene da un Comune, come tale incluso nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla citata disposizione.

Anche in ordine alla c.d. “legittimazione soggettiva interna”, che attiene al potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere, non si ravvisano ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Lagonegro, che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'Ente ed in quanto tale legittimato a manifestarne all'esterno la volontà.

Per quanto concerne invece il requisito di ammissibilità oggettiva, la funzione consultiva della Corte dei Conti è circoscritta alla *“materia di contabilità pubblica”* che non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, né, d’altro canto, può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa in quanto *“le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali”* (cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006). E’ stato tuttavia evidenziato che la funzione consultiva della Corte dei Conti sarebbe troppo limitata se non potesse avere ad oggetto tutti quei *“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”* (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Alla luce di quanto esposto, dunque, si dovranno ritenere inammissibili le richieste di parere che non presentino i caratteri della generalità e dell’astrattezza ma che viceversa concernano valutazioni di casi o atti gestionali specifici tali da determinare un’ingerenza della Corte dei Conti nella concreta attività dell’Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, del tutto incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei Conti quale organo magistratuale.

L’attività consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti risulta, pertanto, indirizzata a fornire agli enti locali l’indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all’interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall’Ente: cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazione n. 56/2016/PAR) in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa. Sul punto è opportuno sottolineare che *“il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; a contrario, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità)*

dell'Amministrazione" (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 163/2022/PAR).

La richiesta di parere, inoltre, deve essere preventiva rispetto all'adozione da parte dell'Amministrazione di concreti atti di gestione ad essa connessi, non essendo ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva, ovvero con riguardo a comportamenti amministrativi già posti in essere o a provvedimenti già adottati.

L'ausilio consultivo, infine, non può interferire con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali della Corte dei Conti né con quelle di altri organi giudiziari: la Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 5/AUT/2006 ha esplicitamente affermato che la Corte dei Conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto *"o in via di instaurazione"*, come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico ad un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 24/2019/QMIG) si è ulteriormente pronunciata nel senso che *"la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"*.

In considerazione di quanto sin qui evidenziato, il Collegio reputa la richiesta di parere formulata dal Comune di Lagonegro ammissibile dal punto di vista oggettivo nei suoi caratteri di generalità ed astrattezza, concernendo la corretta interpretazione della disciplina afferente al trattamento indennitario degli amministratori locali, in relazione alla quale si è già espressa in più occasioni la giurisprudenza contabile. Viceversa, l'applicazione in concreto delle disposizioni di legge alla fattispecie descritta si estrinseca in una specifica attività gestoria, riservata esclusivamente alla sfera di discrezionalità dell'Ente.

2. Nel merito si osserva quanto segue.

L'art. 82, comma 1 del TUEL prevede l'attribuzione di una indennità di funzione *"per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della 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 e ove previste delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali”.

Il comma 8 del medesimo articolo demanda la fissazione della misura dell’indennità di funzione ad un decreto del Ministro dell’Interno nel rispetto di alcuni criteri, tra cui quello 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”* (lett. b). In attuazione di tale disposizione nonché dell’art. 23, comma 9, L. n. 265/1999 (che richiama i medesimi criteri di determinazione dell’indennità di cui all’art. 82, comma 8, TUEL), è stato emanato il decreto del Ministro dell’Interno n. 119/2000, recante il regolamento di attuazione per la definizione dell’indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori locali, che ha stabilito dei compensi tabellari differenziati in ragione delle dimensioni demografiche degli enti.

Il D.lgs. n. 267/2000 prevede due differenti criteri per la determinazione della dimensione demografica degli enti: un primo criterio, c.d. statico, è contenuto nell’art. 37, comma 4 che, nel disciplinare la composizione del consiglio comunale e provinciale in base al numero degli abitanti, fa riferimento *“ai risultati dell’ultimo censimento ufficiale”* ed un secondo, c.d. dinamico, è previsto dall’art. 156, comma 2, a mente del quale le disposizioni del testo unico e di altre leggi e regolamenti relative all’attribuzione di contributi erariali di qualsiasi natura, nonché all’inclusione nel sistema di tesoreria unica di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, alla disciplina del dissesto finanziario ed alla disciplina dei revisori dei conti, che facciano riferimento alla popolazione *“vanno interpretate, se non diversamente disciplinato, come concernenti la popolazione residente calcolata alla fine del penultimo anno precedente per le province ed i comuni secondo i dati dell’Istituto nazionale di statistica, ovvero secondo i dati dell’Uncem per le comunità montane. Per le comunità montane e i comuni di nuova istituzione si utilizza l’ultima popolazione disponibile”*.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 7/2010/QMIG avente portata nomofilattica, ha “sposato” il secondo criterio descritto, ovvero quello relativo al dato

della popolazione residente alla fine del penultimo anno antecedente quello in corso secondo gli indici ISTAT, affermando in proposito che *“la rilevazione delle dimensioni demografiche dell'ente, utile per operare gli allineamenti delle indennità in questione, deve essere operata in base al criterio fissato dall'articolo 156 del Decreto Legislativo 267/2000”*.

La pronuncia richiamata ha optato quindi per una soluzione che tende a rapportare le indennità di funzione ad una popolazione intesa in senso dinamico, individuata in base agli aggiornamenti statistici più recenti, e non semplicemente ad un dato limitato e statico, come quello rappresentato dall'ultimo censimento, atteso che *“Il reiterato riferimento a modifiche stagionali della popolazione e, più in generale, a dati demografici di recente acquisizione evidenzia...la volontà legislativa di attualizzare il più possibile il parametro di riferimento”*.

L'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie è stato costantemente ribadito dalla successiva giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, chiamata a pronunciarsi sul tema (cfr., ex multis, Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Veneto, deliberazione n. 320/2013/PAR; Sez. Reg. Contr. Campania, deliberazione n. 7/2015/PAR; Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 141/2016/PAR; Sez. Reg. Contr. Piemonte, deliberazione n. 94/2018/PAR; Sez. Reg. Contr. Basilicata, deliberazione n. 16/2019/PAR).

Questo Collegio ritiene, tuttavia, che tali conclusioni debbano essere necessariamente rivisitate alla luce della recente novella legislativa intervenuta in materia di corresponsione delle indennità di funzione agli amministratori locali. In particolare, l'art. 1, comma 583, L. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) dispone che *“A decorrere dall'anno 2024, l'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario è parametrata al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni, come individuato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213...”*, con l'applicazione di percentuali differenziate *“in relazione alla popolazione risultante dall'ultimo censimento ufficiale”*.

Il successivo comma 584 detta una disciplina transitoria per gli anni 2022 e 2023¹, mentre con riguardo alle indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali, il comma 585 prevede il loro adeguamento *“alle 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 Ministro dell'interno 4 aprile 2000, n. 119”*.

La novella legislativa, dunque, ha stabilito l'incremento delle indennità di funzione degli amministratori locali attraverso l'introduzione di un nuovo criterio di calcolo delle stesse, rapportandole, ai fini della individuazione delle classi demografiche di collocazione degli enti, al parametro dell'ultimo censimento ufficiale, meno elastico rispetto a quello della popolazione residente alla fine del penultimo anno, tuttavia tale *“da assicurare una certa omogeneità e stabilità nel tempo alle remunerazioni degli amministratori degli enti locali”* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr. Sicilia, deliberazione n. 132/2023/PAR; in senso analogo Sez. Reg. Contr. Veneto, deliberazione n. 120/2022/PAR).

La normativa richiamata *«si pone in posizione di specialità rispetto alla regola generale di cui all'art. 156, secondo comma, del Tuel...che individua un criterio ermeneutico residuale delle disposizioni del testo unico e di altre leggi e regolamenti, con riferimento al calcolo della popolazione, “se non diversamente disciplinato”...Il dettato normativo di cui ai commi 583 e segg. della legge di bilancio...ha introdotto una disciplina che deve far ritenere superato il contenuto della deliberazione n. 7/QMIG/2010, con la quale la Sezione delle Autonomie aveva ritenuto che “la rilevazioni delle dimensioni demografiche dell'Ente, utile per operare gli allineamenti delle indennità in questione, deve essere operata in base al criterio fissato dall'art. 156 del decreto legislativo 267/2000” (ovvero al dato della popolazione residente alla fine del penultimo anno di riferimento così come accertato dall'ISTAT) in quanto detto criterio trovava applicazione, ai sensi dell'art. 156, comma 2, cit., “se non diversamente disciplinato”»* (cfr. Sez. Reg. Contr. Sicilia, deliberazione n. 132/2023/PAR citata).

¹ *“In sede di prima applicazione l'indennità di funzione di cui al comma 583 è adeguata al 45 per cento nell'anno 2022 e al 68 per cento nell'anno 2023 delle misure indicate al medesimo comma 583. A decorrere dall'anno 2022 la predetta indennità può essere altresì corrisposta nelle integrali misure di cui al comma 583 nel rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio”*.

Non è superfluo evidenziare, altresì, che la medesima Sezione delle Autonomie, con la recente deliberazione n. 11/SEZAUT/2023/QMIG, nel prendere atto della volontà del legislatore statale di disciplinare in maniera e misura diverse (ed incrementali) le indennità di funzione degli amministratori locali, ai sensi dell'art. 1, commi 583-585, L. n. 234/2021, ha affermato che *"...con la legge n. 234/2021, il legislatore ha inteso modificare espressamente e con legge i precedenti importi delle indennità fino ad allora fissati con il DM 119/2000, definendo così una evidente successione di legge nel tempo con effetti abroganti la precedente disciplina da parte di quella successiva"* e, per l'effetto, ha considerato superato, a valere sui nuovi importi, il vincolo di riduzione strutturale del 10% di cui all'art. 1, comma 54, L. n. 266/2005, residuando lo stesso *"ai soli fini del calcolo del differenziale tra le indennità pregresse e quelle che saranno a regime dal 2024, o, opzionalmente, dal 2022"*.

3. In conclusione, dall'*excursus* normativo e giurisprudenziale innanzi operato, appare pacifica l'intenzione del legislatore del 2021 di rafforzare l'incentivo economico degli amministratori locali attraverso l'introduzione di un nuovo criterio di calcolo delle indennità di funzione ad essi spettanti, rapportandole, per quanto di interesse in questa sede, ovvero ai fini della individuazione delle classi demografiche di collocazione degli enti, al parametro della popolazione risultante dall'ultimo censimento ufficiale.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Lagonegro con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Lagonegro.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 4 febbraio 2025.

Il Relatore

F.to Dott. Lorenzo GATTONI

Il Presidente

F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 4 febbraio 2025

Per il Funzionario Preposto ai Servizi di Supporto

F.to Dott. Francesco MICUCCI