



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

nella camera di consiglio del 9 luglio 2024 composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario relatore
Dott.ssa Lucia Marra	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;

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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione Sezioni riunite 16 giugno 2000 e successive modifiche);

VISTI l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e n. 27/CONTR/11;

VISTA la nota n. 3411 del 27 giugno 2024 con cui il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna ha trasmesso una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Sanluri;

VISTO il decreto n. 20/2024 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al referendario Elisa Carnieletto;

VISTA la nota n. 3470 del 2 luglio 2024 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la discussione in camera di consiglio;

VISTA l'ordinanza n. 8/2024 del Presidente della Sezione, con la quale è stata fissata la camera di consiglio in data odierna per le determinazioni conclusive;

UDITO il relatore Elisa Carnieletto.

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Sanluri, con nota del 27 giugno 2024, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in merito alla interpretazione di norme in materia di divieto di cumulo delle indennità degli amministratori, articolata nei seguenti quattro quesiti:

- 1) *“il Consigliere Regionale eletto nel Consiglio Regionale della Sardegna, nonché Sindaco di un Comune della Sardegna con popolazione inferiore a 10.000 abitanti per il quale non sussiste incompatibilità all'esercizio di entrambe le funzioni come previsto dall'articolo 17 dello statuto speciale della Regione Sardegna, può optare per l'attribuzione dell'indennità prevista dall'articolo 82 del D.lgs. 267/2000 per la sua funzione di Sindaco per analogia come previsto dal comma 5 dell'articolo 82 del D.lgs. 267/2000 per le indennità previste dallo stesso articolo, in assenza di una specifica previsione normativa, in luogo dell'indennità di funzione per la sua funzione di Consigliere Regionale prevista con la Legge Regionale Sardegna, 9 gennaio 2014, n. 2?”;*
- 2) *“il disposto dell'articolo 83 comma 1 del D.lgs. 267/2000 deve intendersi tassativo per cui il Consigliere Regionale Sardegna, non può cumulare le indennità previste dall'articolo 2 comma 1 della legge regionale Sardegna 9 gennaio 2014 n.2, con l'indennità prevista per la sua funzione di Sindaco svolta in un Comune con popolazione inferiore a 10.000 abitanti ai sensi dell'articolo 82 del D.lgs. 267/2000?”*
- 3) *“se per il Sindaco di un Comune con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, lavoratore dipendente collocato in aspettativa non retribuita, nonché Consigliere Regionale della Regione Sardegna, e che quindi espleta entrambe le funzioni, trova applicazione l'articolo 86 comma 1 e 3 del D.lgs. 267/2000 con versamento degli oneri retributivi a carico del Comune”;*
- 4) *“se il Sindaco di un Comune con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, eletto Consigliere Regionale della Sardegna possa percepire l'indennità prevista dall'articolo 82 del D.lgs.*

267/2000 e i rimborsi forfettari previsti al comma 1 lettera b) dell'articolo 2 della Legge Regionale Sardegna 9 gennaio 2014, n. 2".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità. Secondo consolidati orientamenti della magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo che formula l'istanza di parere, sia sotto il profilo oggettivo, riguardante l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.2. Ammissibilità soggettiva. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Sanluri attraverso il Consiglio delle Autonomie.

2. Ammissibilità oggettiva. Per quanto attiene al profilo oggettivo, la richiesta di parere presentata dall'ente si articola in quattro quesiti. Si deve, sin d'ora, osservare che devono essere considerati oggettivamente ammissibili i quesiti n. 1 e n. 2, mentre a diversa conclusione deve giungersi per quanto attiene ai quesiti n. 3 e n. 4.

Sul punto, lo stesso CAL si è espresso negativamente in ordine all'ammissibilità di tutti i quesiti proposti, osservando che *"la richiesta di parere non espone dei fattori d'incertezza interpretativa relativamente alle norme richiamate ma si sostanzia nella elencazione in premessa delle stesse e nella successiva sequenza di quesiti riconducibili a valutazioni inerenti comportamenti amministrativi da porre concretamente in essere tale per cui l'attività di consulenza del giudice contabile potrebbe risolversi in una valutazione preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo"*.

2.1. Per quanto attiene ai quesiti n. 1 e n. 2, la richiesta di parere presentata dall'ente riguarda la corretta perimetrazione dell'ambito di applicazione di norme in materia di indennità di funzione (segnatamente, di sindaco e di consigliere regionale) e sottende pacificamente a *"finalità di contenimento della spesa pubblica"* (Corte cost., sent. n. 153/2022).

Pertanto, l'istanza di ausilio consultivo può ritenersi ammissibile in base agli orientamenti generali delle pronunce della giurisprudenza contabile (cfr. in particolare deliberazione n.

54/CONTR/10, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), venendo in rilievo un limite posto in funzione di coordinamento della finanza pubblica e norme afferenti alla materia della contabilità pubblica nella sua accezione dinamica (questioni interpretative relative ai limiti posti dal legislatore in relazione al contenimento della spesa ed in grado di riflettersi sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio).

2.2. A differenti conclusioni si deve, invece, pervenire per quanto riguarda il quesito n. 3 (versamento oneri retributivi) e n. 4 (rimborsi forfettari) formulati dall'ente, che devono essere dichiarati oggettivamente inammissibili in quanto pertinenti a profili gestionali che solo di riflesso riguardano la materia della contabilità pubblica. Infatti, ad avviso della Sezione, i quesiti posti dal Comune non involgono l'interpretazione di norme afferenti alla materia della contabilità pubblica (non essendo, oltretutto, richiamate disposizioni di contenimento della spesa), ma richiedono alla Corte di entrare nella concreta attività gestionale dell'ente che ricade, nel rispetto delle previsioni applicabili, nell'esclusiva competenza dell'amministrazione. Infatti, possono essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere afferenti alla materia della contabilità pubblica ed attinenti a fattispecie di carattere generale ed astratto, poiché l'esercizio della funzione consultiva non può essere estesa al di fuori dell'interpretazione del significato delle discipline di contabilità pubblica sino a condizionare i processi decisionali dell'ente su cui è chiamata ad esercitare il controllo (si veda del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG; n. 2/SEZAUT/2023/QMIG), indicando puntuali soluzioni alle scelte amministrative e gestionali dell'amministrazione. Alla luce di tali principi, pacificamente consolidati nella giurisprudenza di questa Corte, si deve pervenire alla declaratoria di inammissibilità dei quesiti in questione, in quanto volti alla risoluzione di un caso specifico e concreto e mirati a richiedere una valutazione preventiva da parte della Sezione in merito alla legittimità di atti gestionali di competenza dell'Amministrazione (definizione del perimetro applicativo della disciplina in materia di oneri retributivi e rimborsi forfettari dei consiglieri regionali) che tendono anche ad ottenere un sostanziale avallo della magistratura contabile in riferimento alla conclusione di specifici atti gestionali

che rientrano, nel rispetto delle previsioni applicabili, nella discrezionalità dell'ente (si veda in tal senso del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Merito.

1. Venendo al merito, con il primo e il secondo quesito il Comune chiede di conoscere se il consigliere regionale eletto nel Consiglio Regionale della Sardegna, che sia contemporaneamente sindaco di un comune della Sardegna con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, possa optare per l'attribuzione dell'indennità di sindaco in luogo dell'indennità quale consigliere regionale (quesito n. 1), ovvero se le due indennità (segnatamente quella di consigliere regionale e di sindaco) si possano cumulare (quesito n. 2). La Sezione, nell'affrontare congiuntamente entrambe le questioni poste in quanto strutturalmente collegate, intende preliminarmente ancora una volta ribadire che, al fine di evitare gli effetti che scaturiscono da interpretazioni additive o derogatorie delle disposizioni, è necessario attenersi *“al principio cardine di interpretazione letterale e teleologica delle norme contenuto nell'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale del Codice civile”* (deliberazione n. 28 /SEZAUT/2015/QMIG; n. 4/SEZAUT/2021/QMIG). Al riguardo, la Sezione delle autonomie ha ulteriormente esposto le ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme *“rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme. Non di rado, infatti, accade che nella produzione normativa risulti carente la stessa analisi di concreta attuabilità delle modalità previste nelle disposizioni emanate”* (si vedano anche deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG; n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, n. 27/SEZAUT/2013/QMIG, n. 6 /SEZAUT/2012/QMIG).

Ciò premesso, nel delineare il quadro normativo in cui si colloca l'istanza di ausilio consultivo sottoposta al Collegio, si ritiene opportuno richiamare il dato letterale dell'art. 83 comma 1 Tuel, rubricato *“divieto di cumulo”*, il quale stabilisce che i consiglieri regionali *“non possono percepire”* i gettoni di presenza *“o altro emolumento comunque denominato previsti dal presente capo”*, tra i quali va annoverata *“l'indennità di funzione”* per il sindaco riconosciuta dall'art. 82 comma 1 Tuel. Va soggiunto che il comma 3 dell'art. 83 Tuel, oltre a prevedere

che le indennità di funzione non sono cumulabili, disciplina il diritto di opzione *“nel caso di cariche incompatibili”*, e non la differente fattispecie – che costituisce oggetto dello specifico quesito sottoposto all’esame del Collegio – riguardante il consigliere regionale che sia anche sindaco di un comune della Sardegna *“con popolazione inferiore a 10.000 abitanti per il quale non sussiste incompatibilità all’esercizio di entrambe le funzioni come previsto dall’articolo 17 dello statuto speciale della Regione Sardegna”* che, a ben guardare, rientra, invece, nell’ambito generale di applicazione del comma 1 dell’art. 83 Tuel.

Sul punto specifico, si osserva che, nella normativa richiamata dal comune istante, non si rinviene alcuna deroga al divieto – che deve quindi intendersi tassativo - di cumulo di indennità (art. 83 comma 1 Tuel), né viene previsto espressamente alcun diritto di opzione, nel caso di cariche compatibili (spettando la sola indennità di consigliere regionale ai sensi dell’art. 83 comma 1 Tuel), che risulta invece ammesso riguardo alle sole indennità testualmente regolate dall’art. 82 comma 5 Tuel. Non trova, invece, applicazione, nella fattispecie esaminata, l’art. 83 comma 3 Tuel, riguardante la diversa ipotesi di divieto di cumulo di indennità riferite al possesso di *“cariche incompatibili”*, e del relativo diritto di opzione. Per quanto attiene, poi, alla determinazione dell’indennità di funzione spettante al consigliere regionale, si deve richiamare l’art. 26 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), il quale letteralmente prevede che i consiglieri regionali ricevono *“una indennità”* fissata con legge regionale. L’art. 2 della l.r. 9 gennaio 2014, n. 2, dedicata alla *“Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione”*, ha già disciplinato, del resto, nel dettaglio, il trattamento economico spettante ai consiglieri regionali (indennità consiliare mensile, rimborso forfettario, indennità di carica). La disciplina richiamata nell’istanza di ausilio consultivo è riconducibile, pertanto, a norme (segnatamente, artt. 82 e 83 Tuel) insuscettibili di interpretazione analogica, ovvero di applicazione estensiva da parte del Collegio al di fuori del perimetro delineato dal Legislatore. Ne consegue che, sullo specifico dubbio interpretativo sollevato dal comune istante, la Sezione deve rifarsi all’inequivocabile formulazione letterale delle norme richiamate nel quesito formulato, ribadendo ancora una volta che devono essere privilegiate interpretazioni il più possibile aderenti al tenore

letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie. Laddove, infatti, il legislatore ha voluto restringere ovvero ampliare l'ambito di applicazione delle disposizioni o collegare differenti discipline, lo ha previsto espressamente con specifica e puntuale disposizione normativa.

P.Q.M.

la Sezione rende il parere con riferimento ai quesiti n. 1 e n. 2 nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, mentre dichiara oggettivamente inammissibili i quesiti contrassegnati con il numero 3 e 4 della parte in narrativa.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Sanluri ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 9 luglio 2024.

Firmato digitalmente

Il Magistrato relatore

Elisa Carnieletto

Firmato digitalmente

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 12 luglio 2024

Firmato digitalmente

Il Dirigente

Dott. Paolo Carrus