



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 19 settembre 2024, composta dai Magistrati:

Paolo PELUFFO	- Presidente
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario – Relatore
Antonio CATANZARO	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- Primo Referendario
Giuseppe DI PRIMA.	- Referendario

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

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTO la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Alcamo, prot. C.d.c. n. 0006582 del 02 settembre 2024;

VISTA l'ordinanza n. 64/2024 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giuseppe Vella
ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Alcamo (TP)

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Alcamo, con la richiesta sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in tema di vincoli finanziari applicabili all'indennità di funzione degli amministratori locali nell'ambito della Regione Siciliana, a seguito dell'entrata in vigore dell'art.13, comma 51, della l.r. n. 13 del 2022.

In particolare, il Comune istante chiede di conoscere se deve ritenersi vigente in Sicilia, nei Comuni che applicano ancora per la determinazione dell'indennità di funzione l'art. 2 della l.r. 11/2015, la decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, comma 54, della l. 266/2005.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Alcamo (TP) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di “contabilità pubblica”, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *“Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle “ulteriori forme di collaborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa”*.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi

concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. 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'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "generalità" ed "astrattezza" del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente 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 che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione della corretta interpretazione di norme che impongono "vincoli finanziari" alla spesa dell'Ente locale, è riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la perdurante vigenza in Sicilia dell'art. 1, comma 54, della l. 266/2005 nei Comuni che applicano ancora, per la determinazione dell'indennità di funzione, l'art. 2 della l.r. 11/2015.

La complessità della questione prospettata impone una ricostruzione sistematica della materia *de qua*, nonché l'individuazione della *ratio* sottesa a tale disciplina normativa.

Come noto, l'art. 1, comma 54, della L. 266/2005 (Legge Finanziaria del 2006) ha disposto, tra l'altro, che "*per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del dieci per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre*

2005 i seguenti emolumenti: a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali e delle comunità montane, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti; (.....)”.
Disposizione normativa che aveva ridotto nella misura del 10% l’indennità degli amministratori, parametrata alle misure fissate dal D.M. 119/2000, rispetto all’ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005.

Disposizione normativa che aveva ridotto nella misura del 10% l’indennità degli amministratori, parametrata alle misure fissate dal D.M. 119/2000, rispetto all’ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005.

Decurtazione ritenuta strutturale, prima dell’entrata in vigore della legge n.234/2021, in linea con quanto argomentato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n.1/2012 e confermato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 24/2014, oltre che avallato da successive indicazioni ministeriali, stante l’assenza di un limite temporale alla vigenza della disposizione *de qua* che la sottrarrebbe, così, ad orizzonti temporali limitati.

Al contrario, 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 D.M. 119/2000, definendo così una evidente successione di legge nel tempo con effetti abroganti la precedente disciplina da parte di quella successiva.

Come precisato, infatti, dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n.11 /SEZAUT/2023/QMIG, “il carattere strutturale della riduzione di cui all'articolo 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - si ribadisce - non modificato, sino all’entrata in vigore all’articolo 1, commi 583-586, della legge 30 dicembre 2021 n. 234, da successivi interventi abrogativi impliciti, trovava una sua logica nella tendenza, oggi superata, al rafforzamento di misure di contenimento della spesa con conseguente sterilizzazione delle indennità.

In coerenza con tale precedente momento storico caratterizzato da una precisa volontà legislativa di contenimento della spesa pubblica si erano espresse, infatti, le Sezioni Riunite in sede di controllo n.1/2012 e la Sezione delle autonomie n.24/2014 e n.3/2015 con la richiamata opzione ermeneutica diretta a confermare il perdurante carattere strutturale della riduzione di cui all'articolo 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, allo stato, per le ragioni dette, non più attuale.

Al contrario, le correnti disposizioni che regolano funzioni e responsabilità degli amministratori locali sono caratterizzate, diversamente che in passato, da una logica di regolazione normativa favorente l’assunzione da parte dei cittadini di incarichi di amministratori pubblici, anche sostenendo gli stessi con incentivi di carattere economico; opinare diversamente, confermando misure di contenimento

oggi non più attuali, con conseguente sterilizzazione delle indennità di cui si discute, non appare in linea con una diversa e precisa volontà legislativa.

Nel solco prospettico così delineato, il carattere strutturale della riduzione di cui all'articolo 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 residua, invece e coerentemente con tale prospettazione, ai soli fini del calcolo del differenziale tra le indennità pregresse e quelle che saranno a regime dal 2024 o, opzionalmente, dal 2022."

In siffatto contesto ordinamentale, va ad iscriversi la problematica all'esame della Sezione e le connesse questioni relative alla perdurante vigenza, in Sicilia, del sistema di riduzione delle indennità, di cui all'art. 1, comma 54, della L. 266/2005 (Legge Finanziaria del 2006), nei Comuni che applicano ancora, per la determinazione dell'indennità di funzione, l'art. 2 della l.r. 11/2015.

Nel caso di specie, la Sezione ritiene che sussistano le condizioni e i presupposti giuridici per sostenere che, anche nell'ambito regionale siciliano, non sono più attuali le misure di contenimento della spesa previste dal sopra citato art. 1, comma 54, della L. 266/2005.

L'art. 13, comma 51, della l.r. 13/2022, infatti, ha stabilito che *"gli enti locali della Regione, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono applicare, con oneri a loro carico, i commi 583, 584 e 585 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234."*

Con la predetta norma regionale, dunque, il legislatore, in pratica, ha recepito la nuova disciplina di determinazione dell'indennità di funzione introdotta dalla legge n. 234 del 2021, ma ne ha previsto la facoltatività di applicazione da parte degli enti locali.

Pur avendo introdotto, quindi, nell'ordinamento siciliano, un sistema "bifasico", il legislatore regionale, sostanzialmente, ha sposato la logica e la *ratio* contenuta nella l. n.234/2021, favorente l'assunzione da parte dei cittadini di incarichi di amministratori pubblici, anche sostenendo gli stessi con incentivi di carattere economico.

Attraverso il rinvio alla disciplina nazionale di cui alla legge n.234/2021, dunque, anche in ambito regionale siciliano, devono ritenersi sussistenti le motivazioni e le argomentazioni giuridiche che sono state alla base della deliberazione n.11 /SEZAUT/2023/QMIG, con la quale, si ricorda, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto non più attuale la decurtazione di cui all'art. 1, comma 54, della L. 266/2005.

Sul tema, tra altro, risulta priva di pregio la facoltà concessa dall'art. 13, comma 51, della l.r. 13/2022, di far riferimento per la determinazione dell'indennità di funzione alle tabelle di cui al D.M. 119/2000 e non al meccanismo di calcolo della legge 234/2021, stante che tale

opzione non muta la volontà legislativa e la *ratio* sottesa alla nuova disciplina normativa, che si pone, si ribadisce, in termini antitetici rispetto alla pregressa volontà di rafforzamento di misure di contenimento della spesa con conseguente sterilizzazione delle indennità.

Non è pensabile, tra altro, che nella medesima norma regionale siciliana n. 13/2022, coesistano due logiche palesemente antitetiche, una finalizzata *“a favorire l’assunzione da parte dei cittadini di incarichi di amministratori pubblici, anche sostenendo gli stessi con incentivi di carattere economico”*, e l’altra proiettata *“al rafforzamento della tendenza, oggi superata, di prevedere misure di contenimento della spesa con conseguente sterilizzazione delle indennità”*.

Che la *ratio* dell’attuale legislazione regionale è quella sottesa alla legge 234/2021, trova conferma, tra altro, nel recente art. 41 della l.r. n.3 del 03.02.2024 che ha previsto che, in merito alle maggiori spese che scaturiscono dall’applicazione dei commi 583-586 dell’art. 1 della legge n. 234/2021, *“avuto riguardo alle condizioni finanziarie degli enti locali, gli incrementi di cui ai predetti commi possono essere applicati in misura inferiore a quella ivi prevista, ma in ogni caso almeno pari al contributo spettante ai sensi dell’articolo 2 della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2 e successive modificazioni”*.

Tra altro, una diversa lettura interpretativa determinerebbe l’irragionevole conseguenza di applicare una risalente norma di *“coordinamento della finanza pubblica”*, non più vigente nelle Regioni ordinarie, esclusivamente, in quella siciliana, in difformità con quanto previsto dall’art.117 della Costituzione.

In merito, si richiama l’orientamento della Corte costituzionale che, con sentenza n.43/2014, confermata dalla pronuncia n. 103/2018, ha chiarito come interventi legislativi comprimanti l’autonomia di spesa (nella fattispecie delle regioni) sono consentiti purché transitori, ove dettati da peculiari emergenze o esigenze.

Come precisato, tra altro, dalla sezione delle Autonomie, con deliberazione n.11 /SEZAUT/2023/QMIG, *“Opinare diversamente ritenendo, pur a seguito del superamento dell’eccezionalità della situazione temporale giustificativa di una determinata scelta del legislatore, ancora vigente un provvedimento legislativo implicitamente abrogato con l’adozione di un successivo atto di medesima fonte, trasmoderebbe, viceversa, in direttive strutturali sull’allocazione delle risorse finanziarie in assenza dei presupposti legislativi giustificativi della dimensione temporale del vincolo”*.

In conclusione, dunque, la Sezione ritiene che la decurtazione del 10 per cento dell'indennità dei Sindaci Metropolitani e dei Sindaci dei Comuni prevista dalla legge n. 266 del 2005, non è più applicabile negli Enti che fanno riferimento per la determinazione dell'indennità di funzione all'art. 2 della l.r. 11/2015.

Il carattere strutturale della riduzione di cui alla suddetta legge n. 266, residua, invece, ai soli fini del calcolo del differenziale tra le indennità pregresse e quelle che saranno a regime dal 2024, o, opzionalmente, dal 2022.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 19 settembre 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE
(Giuseppe Vella)

IL PRESIDENTE
(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria il 20 settembre 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura