



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Elisabetta Usai	Primo Referendario- relatore
Giuseppe Lucarini	Referendario

nella camera di consiglio del 17 settembre 2019,

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

VISTO lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*";

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

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;

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 modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 13 del 13 maggio 2019, trasmessa alla Sezione con nota n. 224 del 15 maggio 2019 con la quale il Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Ruinas;

VISTA la nota n. 80765650 del 22 maggio 2019 con la quale il Presidente della Sezione ha nominato relatore del parere in questione il Primo Referendario Elisabetta Usai;

VISTA l'ordinanza n. 14/2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sul parere richiesto;

UDITO il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai,

FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali della Regione autonoma della Sardegna ha trasmesso a questa Sezione la richiesta di parere, formulata dal Sindaco di Ruinas ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. 131/2003, ritenendola procedibile, con deliberazione n. 13 del 13 maggio 2019.

L'Ente, riepilogata la normativa ritenuta di interesse per la soluzione del quesito posto, domanda se *"il rimborso forfettario delle spese connesse con l'esercizio del mandato, liquidabile al Sindaco e agli Assessori Comunali in base al decreto del Presidente della Giunta regionale n. 1 del 05.02.2019 recante "Regolamento di attuazione dell'art. 73 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna) in materia di oneri connessi all'esercizio delle funzioni elettive", deve essere calcolato in base alla misura intera stabilita dal Decreto del Ministero dell'Interno n. 119 del 04.04.2000 o in base alla misura ridotta del 10% stabilita dall'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005"*.

DIRITTO

1. Il Collegio deve verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del parere richiesto.

In merito all'ammissibilità soggettiva, la funzione consultiva della Sezione è

sollecitata dal Sindaco del Comune di Ruinas, titolare, ai sensi dell'art. 121 della Costituzione, della rappresentanza del Comune, ente annoverato tra quelli dotati di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003.

2. In ordine all'ammissibilità dal punto di vista oggettivo, occorre ricordare che è necessario scrutinare l'afferenza della questione alla materia della contabilità pubblica nell'accezione fornita dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva (*ex multis*, deliberazioni del 27 aprile 2014 e n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie e deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo), quale *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, in una visione dinamica di salvaguardia degli equilibri dell'ente.

Ulteriormente, sempre secondo approdo giurisprudenziale consolidato, la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo non può concernere fatti gestionali specifici del soggetto istante, ma ambiti e oggetti di portata generale, rimanendo nella piena discrezionalità e responsabilità dell'ente la scelta amministrativa e gestionale da adottare nella fattispecie concreta.

3. Nel caso in esame, il quesito appare dotato dei connotati della generalità e astrattezza nella materia della spesa comunale per le attività relative allo *status* di amministratore locale.

La disciplina di riferimento è dettata, innanzitutto, dall'art. 82 TUEL, in quale stabilisce che le indennità di funzione del Sindaco e dei componenti la Giunta comunale siano determinate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel rispetto dei parametri ivi indicati (quali, ad esempio, la dimensione demografica degli enti).

Il regolamento attualmente vigente è stato adottato con D.M. del 4 aprile 2000, n. 119 (approvato ai sensi dell'art. 23, comma 9, L. 265/1999, norma successivamente trasfusa nell'art. 82 del TUEL).

Su tale base normativa è intervenuto l'art. 1, comma 54, L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006), il quale ha previsto che per *"esigenze di coordinamento della finanza pubblica"* sono rideterminate *"in riduzione nella misura del 10 per cento*

rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005" (tra l'altro) le indennità di funzione spettanti ai Sindaci e ai componenti degli organi esecutivi (lett. a).

La riduzione diviene del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008, ai sensi dell'art. 61, comma 10 del D.L. 112/2008, per gli enti che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG, nell'affermare il principio di diritto secondo il quale *"la previsione di cui all'art. 1 comma 54 della legge 26 dicembre 2005, n. 266 non incide sul meccanismo tabellare per scaglioni previsto dal D.M. 119/2000, ancora vigente, talché, nel caso in cui l'Ente transiti in diversa classe demografica, l'indennità su cui operare la riduzione del 10% dovrà essere determinata in conformità"*, ha premesso che *"l'effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza (...) sia ancora attuale e vigente"* con ciò ribadendo gli approdi ermeneutici già espressi dalle Sezioni riunite in sede di controllo per i quali *"la disposizione di cui all'art. 1, comma 54 legge n. 266/2005 sia disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di riesperire i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/CONTR/12).

Successivamente, la medesima Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2015/QMIG, ha enunciato il principio di diritto per il quale *"Alla stregua della normativa vigente e delle interpretazioni rese con pronunce di orientamento generale (cfr. deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/2012; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 24/SEZAUT/2014/QMIG), gli enti, ricorrendone i presupposti, possono operare le maggiorazioni previste dall'art. 2 lett. a), b) e c) del d.m. 119/2000"*.

Si ricorda che la facoltà di maggiorazione di cui al sopra menzionato regolamento, fatta salva da tale pronuncia, attiene, esclusivamente, alle seguenti ipotesi, tra loro cumulabili:

a) incremento, verificato anche attraverso i consumi idrici ed altri dati univoci ed obiettivamente rilevabili e attestato dall'ente interessato, del 5% per i comuni caratterizzati da fluttuazioni stagionali della popolazione, tali da alterare, incrementandolo del 30%, il parametro della popolazione dimorante;

b) incremento del 3% per gli enti la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale delle entrate, risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato, sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alle tabelle B e B1 allegate al decreto medesimo;

c) del 2% per gli enti la cui spesa corrente pro-capite risultante dall'ultimo conto del bilancio approvato sia superiore alla media regionale per fasce demografiche di cui alle tabelle C e C1 allegate al decreto medesimo.

La base di tali incrementi sono gli importi di cui alla tabella A del decreto in analisi, a loro volta parametrati sulla popolazione dell'ente.

Più recentemente, la medesima Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, ha statuito i seguenti principi:

"1. con riferimento all'individuazione della normativa applicabile al fine del calcolo dell'invarianza della spesa all'atto dell'entrata in vigore della legge n. 56/2014, la locuzione "legislazione vigente" contenuta nel testo è da intendere riferita alle disposizioni del d.l. n. 138/2011 che fissano il numero degli amministratori, ancorché non materialmente applicate;

2. il principio di invarianza di spesa di cui all'art. 1, comma 136, della legge n. 56/2014, riguarda soltanto gli oneri connessi all'espletamento delle attività relative allo status di amministratore locale (tra cui i gettoni di presenza dei consiglieri degli enti locali) che vanno determinati secondo il criterio della spesa storica;

3. non sono oggetto di rideterminazione gli oneri relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del TUEL, il cui computo è escluso dalla stessa norma;

4. non è oggetto di rideterminazione l'indennità di funzione relativa all'esercizio dello status di amministratore, che spetta nella misura prevista dalla tabella A del DM 119/2000, con la riduzione di cui all'art. 1, comma 54, della L. n. 266 del 2005."

Tale deliberazione, nella parte motivazionale, riafferma l'orientamento (riprendendo le pronunce della Sezione controllo per il Lazio n. 17 e 208/2015/PAR e n. 102/2016/PAR) per il quale *"Risulta (...) affermato il principio in base al quale, in sede di rimodulazione del numero degli amministratori in applicazione della legge n. 56/2014, l'indennità di funzione del sindaco da considerare è quella massima prevista dalla Tabella A del D.M. 4 aprile 2000, n. 119, che sarebbe spettata al sindaco medesimo in relazione alla classe demografica del proprio ente, indipendentemente da eventuali situazioni personali che possono averlo riguardato.*

A tale importo deve applicarsi la decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, comma 54 della l. n. 266 del 2005, alla stregua anche dei principi affermati dalle SS.RR. della Corte nella deliberazione n. 1 del 2012".

Da tali principi emerge che la riduzione di cui alla L. 266/2005 si salda permanentemente, in base alla legislazione vigente, alla misura tabellare ministeriale dell'indennità di funzione (modificabile in aumento nei termini descritti) andando con essa a costituire il *quantum* della remunerazione fissa della funzione pubblica in argomento.

Di diversa natura sono le attribuzioni variabili solo "connesse" alla funzione medesima (quali, ad esempio, i rimborsi spese di missione).

4. Tanto premesso, il quesito formulato dal Comune attiene al *"rimborso forfettario"* delle spese connesse con l'esercizio del mandato previste dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 1 del 5 febbraio 2019 recante *"Regolamento di attuazione dell'art. 73 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna) in materia di oneri connessi all'esercizio delle funzioni elettive"*.

Tal regolamento, all'art. 2, afferma che *"Nell'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali (...) al fine di assicurare la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena ed effettiva partecipazione all'organizzazione politica di tutti i cittadini, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma della Costituzione, e di contrastare il grave fenomeno dei commissariamenti degli organi di governo degli enti locali per assenza di candidature, la Regione, in attuazione dell'articolo 1, comma*

6, e dell'articolo 73 della legge regionale n. 2 del 2016, prevede misure per il pieno esercizio del mandato politico finanziate mediante il fondo unico di cui all'articolo 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007), senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio statale e senza spese a carico degli amministratori degli enti locali della Sardegna. "(comma 1).

Si precisa, nel medesimo atto, che dette misure sono "aggiuntive rispetto alle indennità e agli oneri a carico degli enti già previsti dalla legislazione vigente a favore degli amministratori locali" e sono "corrisposte agli amministratori locali a titolo di rimborso forfettario delle spese connesse con l'esercizio del mandato" (art. 2, comma 1).

L'art. 1, comma 6, della L.R. 2/2016, recante il "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna", richiamato dal Regolamento quale proprio fondamento normativo, prevede che "(...) Per garantire il diritto di accesso a tutti i cittadini alle cariche elettive in condizione di eguaglianza e lo svolgimento delle stesse con disciplina e onore, gli enti locali prevedono misure per l'esercizio delle funzioni senza spese a carico degli eletti, nei limiti previsti dal regolamento di attuazione della presente legge".

A tal fine, il successivo art. 73, rubricato "Oneri connessi all'esercizio delle funzioni elettive", dispone che "Con regolamento regionale adottato ai sensi dell'articolo 27 dello Statuto speciale su iniziativa della Giunta regionale, sono definite le misure ammesse per l'attuazione dell'articolo 1, comma 6 (...)" (comma 1) e che "Il regolamento stabilisce limiti e modalità delle misure a favore degli eletti e criteri per la loro erogazione in base alla effettività e ragionevolezza delle spese, alla partecipazione alle attività collegiali e ai tetti massimi ammissibili. Gli enti locali fanno fronte alle relative spese a valere sui trasferimenti ad essi destinati sul fondo unico regionale, compensandole con risparmi nell'esercizio delle funzioni." (comma 2).

5. Il Legislatore regionale ha individuato nella fonte regolamentare (che nella Regione autonoma della Sardegna è di competenza del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 27 della L.Cost. 3/1948, recante lo Statuto speciale per la Sardegna) lo strumento per disciplinare ammontare e modalità delle "misure per l'esercizio delle funzioni

senza spese a carico degli eletti”, spese che, come chiarisce la rubrica dell’art. 73, devono essere “connesse” all’esercizio delle funzioni elettive.

Rispetto al dato normativo di rango primario, il regolamento attuativo reca ulteriori specificazioni, che appaiono, tra l’altro, non perfettamente riconducibili al dettato legislativo, quali l’attribuzione della “aggiuntività” (*“rispetto alle indennità e agli oneri a carico degli enti già previsti dalla legislazione vigente a favore degli amministratori locali”*) delle misure in esame, la specificazione della natura di *“rimborso spese”* delle medesime e la loro erogazione in modalità “forfettaria”.

Tanto premesso, il parere richiesto alla Sezione ha ad oggetto esclusivamente il *quantum* della misura a favore degli eletti, esulando, pertanto, da ogni valutazione circa il merito della stessa.

Tuttavia, non ci si può esimere dall’osservare che, a evitare che siffatte misure si convertano indebitamente in una sorta di retribuzione integrativa della funzione, occorre ribadire che la causa giustificativa di quello che è definito in sede regolamentare come rimborso in termini forfettari, e presupposto richiesto dalla norma di legge per la sua corresponsione, è la sussistenza di una spesa/onere che sia verificabile nel suo sostenimento e nella sua riconducibilità alla funzione sebbene l’erogazione avvenga in misura forfettaria e non analitica.

Ciò è espressamente rimarcato dal concetto di “effettività” ribadito dalla norma di legge.

Ulteriormente, la sua corresponsione, ai sensi dell’art. 73, comma 2, L.R. 2/2016, dovrà essere gestita con “modalità” e “criteri” basati, oltre che sulla “effettività”, anche sulla *“ragionevolezza delle spese”*, quale canone generale che deve presiedere a un dispendio di pubbliche risorse, e sulla *“partecipazione alle attività collegiali”*, quale esplicazione del nesso funzionale della spesa, e, comunque, nel rispetto dei *“tetti massimi ammissibili”*, quale richiamo ai limiti quantitativi previsti dalla normativa vigente, da intendersi integrato col riferimento, implicito, alla presenza di eventuali divieti di corresponsione dettati dal legislatore o enucleati in via interpretativa (a tale proposito, si ricorda che l’art. 5, comma 9 del D.L. 78/2010, nell’ambito delle misure per la riduzione dei c.d. costi della politica, ha modificato

l'art. 84, comma 1 del TUEL con l'abrogazione della facoltà di corresponsione di *"un rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese"* diverse da quelle di viaggio, dovuto agli amministratori che, in ragione del loro mandato, siano autorizzati a recarsi fuori del capoluogo del Comune ove ha sede il rispettivo ente, mentre è rimasto immutato il comma 3 dell'art. 84, in base al quale *"Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate."*).

Rimane fermo che la scelta, in principio, di prevedere il rimborso, da parte del singolo ente, dovrà essere sempre improntata alla garanzia del *"diritto di accesso a tutti i cittadini alle cariche elettive in condizione di eguaglianza e lo svolgimento delle stesse con disciplina e onore"* (art. 1, L.R. 2/2016).

Inoltre, la normativa esplicitamente dispone che la copertura delle misure sia garantita dall'ente, a valere sulle risorse del Fondo unico degli enti locali, mediante *"risparmi nell'esercizio delle funzioni"* (art. 73, comma 2, L.R. 2/2016), con ciò imponendo un finanziamento rinvenuto in una maggiore efficienza della spesa, da esplicitarsi in sede di determinazione del rimborso, a detrimento, in caso contrario, di un adeguato livello di finanziamento dei servizi alla collettività, oppure in una rinuncia a funzioni/servizi in essere.

6. Per ciò che concerne il *quantum* dei rimborsi, sul quale, si ribadisce, verte il quesito dall'Ente, al quale è limitato il parere reso dalla Sezione, l'art. 3, comma 1, del Regolamento di attuazione in analisi, prevede che per gli amministratori comunali gli stessi sono determinati, con deliberazione della Giunta comunale, nei limiti ivi stabiliti. Tanto è ribadito all'art. 4, comma 1, che per i Sindaci consente la facoltà del Comune di disporre *"un rimborso forfettario mensile per il pagamento delle spese connesse all'esercizio del mandato elettivo non superiore ai limiti massimi indicati nell'allegato 1"*.

Tali tetti, secondo quanto affermato dall'art. 3, comma 4, sono stabiliti nel senso che

"Nella quantificazione del limite massimo del rimborso forfettario attribuibile ai sindaci, diversificato per fasce demografiche dei comuni, e comunque non superiore al 50 per cento dell'ammontare lordo dell'indennità di funzione loro attribuita ai sensi dell'articolo 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in ragione dei principi di effettività e di ragionevolezza della spesa, si tiene conto:

- a) di una stima comparativa delle spese connesse alla dimensione demografica e territoriale del comune amministrato;*
- b) delle spese di assicurazione contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato, ai sensi dell'articolo 86, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000;*
- c) delle diverse forme e modalità di partecipazione del comune all'esercizio delle funzioni svolte a livello sovracomunale."*

Alla luce di tali criteri, i limiti sono così definiti dall'Allegato 1 al Regolamento regionale:

- per gli enti da 0 a 3.000 abitanti, nella misura del 50% dell'indennità ministeriale;
- per gli enti da 3.000 a 5.000 abitanti, nella misura del 40% dell'indennità ministeriale;
- per gli enti da 5.000 a 15.000 abitanti, nella misura del 20% dell'indennità ministeriale;
- per gli enti da 15.000 a 30.000 abitanti (ivi compresi i capoluoghi di provincia), nella misura del 15 % dell'indennità ministeriale;
- per gli enti da 30.000 a 100.000 abitanti, nella misura del 10% dell'indennità ministeriale.

Occorre ribadire che questi sono i limiti massimi dei rimborsi previsti dal Regolamento rispetto ai quali l'ente, nell'ambito della propria discrezionalità, dovrà valutare la meritevolezza delle esigenze sottese al rimborso e ferma restando la sussistenza della spesa, comunque sempre da ispirare a principi di effettività e ragionevolezza, oltre che la presenza di una copertura da rinvenire, a tale specifico fine, nei risparmi di spesa (già) raggiunti nell'esercizio delle proprie funzioni, estrinsecando esplicitamente il descritto processo motivazionale e le relative quantificazioni di

entrata e di spesa.

Ciò premesso, il rinvio al *quantum* dell'indennità di funzione prevista dalla Tabella A del D.M. 4 aprile 2000, n. 119 non può che essere inteso come decurtato, in modo permanente secondo la giurisprudenza della Corte dei conti anche in sede nomofilattica, ai sensi dell'art. 1, comma 54 della L. 266/2005, ispirato al contenimento dei c.d. costi della politica.

7. Detto rimborso, inoltre, anche a evitare il paventato rischio di surrettizia introduzione di un incremento dell'indennità di funzione, si ritiene onnicomprensivo, ove ammissibile, di tutte le spese sostenute nell'esercizio del mandato elettorale, considerato che né la legge regionale né il regolamento di attuazione contemplano una specifica categoria di oneri rimborsabili quanto, piuttosto, (tutti) quelli (ammissibili) strettamente occasionati dalla funzione (che non siano espressamente vietati o ritenuti tali secondo la giurisprudenza), del resto già dichiaratamente valutati nella loro diversa graduabilità in sede di definizione dei tetti massimi (*cf.* art. 3, comma 4 del Regolamento).

DELIBERA

l'ammissibilità della richiesta di parere formulata dal Comune di Ruinas e rende il parere nei termini enunciati nella parte motiva,

ORDINA

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Ruinas, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Sardegna, all'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica della Regione autonoma della Sardegna.

Così deciso nella camera di consiglio del 17 settembre 2019.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in Segreteria il 23 Settembre 2019

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus