



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai magistrati

| | |
|-----------------------------|-----------------------|
| Rossella Scerbo | Presidente - relatore |
| Emanuela Friederike Daubler | Referendario |
| Salvatore Antonio Sardella | Referendario |
| Sabina Pinto | Referendario |

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

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;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000 e ss.mm. ii.;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3”*;

Visto l'art. 82 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto *"Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

Vista la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) nella Regione Calabria;

Visto il decreto n. 3/2023 con il quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio;

Udito, nella camera di consiglio del 16 marzo 2023 il relatore, Presidente Rossella Scerbo.

FATTO

Con nota prot.n.2406 del 26 gennaio 2023, acquisita in pari data al protocollo di questa Sezione al n. 436, il Sindaco del comune di Belvedere Marittimo ha formulato la seguente richiesta di parere: *<< l'art. 82, comma 1, secondo periodo, d.lgs. n.267/2000 prevede il dimezzamento dell'indennità di funzione per i sindaci e gli assessori lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa. Si chiede di conoscere se tale dimezzamento debba essere applicato anche ai sindaci o assessori lavoratori dipendenti a tempo determinato, tenuto conto dell'incompatibilità dell'istituto dell'aspettativa con la tipologia dei contratti a tempo determinato ”*

DIRITTO

- 1) La richiesta di parere che precede è ammissibile sotto entrambi i profili, soggettivo e oggettivo.

La legittimazione del comune (c.d. legittimazione soggettiva esterna), ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 (nel difetto dell'operatività nella regione Calabria, del CAL ancorché istituito con la legge regionale n.1/2007) coesiste con quella del sindaco (c.d. legittimazione soggettiva interna) che ha inoltrato la richiesta di parere, a ciò legittimato dalla sua qualità, ai sensi dell'art. 50 tuel, di legale rappresentante dell'Ente,

2) In ordine al profilo dell'ammissibilità oggettiva di specifici quesiti, che ,come quello in esame, attengono alla misura dell'indennità di funzione degli amministratori locali, nella giurisprudenza contabile si sono registrati, orientamenti non univoci, anche se quelli non favorevoli sono assolutamente minoritari . Le pronunce declaratorie dell'inammissibilità si fondono sul difetto del requisito dell'astrattezza e generalità stante la riconducibilità del parere a un atto specifico da adottarsi da parte del richiedente (Sez. Calabria n 71/2016), ovvero sulla circostanza che i quesiti posti non sollecitano l'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti strumentali al contenimento della spesa (Sez. Marche n.31/2023).

Questo collegio ritiene di uniformarsi alle pronunce affermative dell'ammissibilità oggettiva, confermando una propria recente deliberazione, (Sez. Calabria 27/2021) per le ragioni che di seguito si espongono.

Come è noto, l'ambito oggettivo di esercizio della funzione consultiva attribuita alla magistratura contabile dall'art. 7, comma 8 della legge n 131/2003 (*ex plurimi* Sez. Autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004, deliberazioni n.3/2014, n.4/2014; n. 5/2006 n. 9/2009; Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; n. 27/2011) si identifica nella materia “della contabilità pubblica”, con la precisazione che la relativa nozione, secondo consolidati orientamenti giurisprudenziali, va intesa non restrittivamente, come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese , ma come quel più ampio settore ricomprensente *“la normativa ed i relativi atti applicativi che*

disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli “(Sezione Autonomie, del. n. 5/2006) .Nell'ambito della delineata visione dinamica della contabilità pubblica rientrano, quindi anche i quesiti attinenti a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti “*strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio*” (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010). Sono state , così, ricondotte alla nozione di contabilità pubblica , in una visione dinamica della materia, polarizzata sulla tutela degli equilibri di bilancio e della finanza pubblica in generale, 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*” (Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica.

Ulteriore indefettibile requisito è quello dell'astrattezza e della generalità.

Orbene, la richiesta di parere nel caso specifico investe, in termini generali e astratti, la portata applicativa della disciplina sull'indennità di funzione degli amministratori locali e, quindi, l'interpretazione di disposizioni legislative che riguardano la gestione di una categoria di spese che, interessando tutti gli amministratori locali, ricorre nei bilanci di tutti gli enti locali e, in quanto tale, astrae dalle specificità di un caso concreto.

L'art. 82 d.lgs. 8 agosto 2000, n.267, infatti, nel prevedere (comma 1) la spettanza al sindaco e ad altri amministratori locali dell'indennità di funzione, ne rimette la misura a

un decreto del Ministero dell'interno di concerto con quello del tesoro, sentita la Conferenza Stato Città e A autonomie locali (comma (8) “*nei limiti fissati dal presente articolo*” (comma 1).Ulteriori limiti con specifico riferimento ai casi di divieto di cumulo e incompatibilità sono fissati dal successivo art 83 tuel ,completando un ordito normativo che pur prevedendo la corresponsione di indennità per rendere agevole anche ai meno abbienti l'accesso al *munus publicum* ,vuole escludere esborsi di denaro pubblico che non siano giustificati dall'interesse di consentire la partecipazione di *quisque de populo* al governo locale.

La richiesta di parere si risolve, pertanto, in un quesito astratto sulla portata applicativa della norma privo di riferimenti al caso concreto, pertanto ricorrono, i requisiti dell'astrattezza e della generalità , nei condivisibili termini enucleati dalla Sezione delle Autonomie con la delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale <<*L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali*>>.

Il quesito, inoltre, per quanto risulta, non interferisce con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature.

Nel merito, il dubbio interpretativo prospettato dal richiedente attiene alla misura dell'indennità di funzione da corrisponderci ad amministratore locale che rivesti la qualità di dipendente pubblico a tempo determinato .

Rimane impregiudicato, non potendo formare oggetto del presente parere per la sua estraneità alla materia della contabilità pubblica, ogni profilo attinente ai limiti soggettivi e oggettivi del diritto potestativo di chiedere l'aspettativa non retribuita e, in particolare, per quanto attiene alla dedotta incompatibilità con i contratti a tempo determinato

L'art. 82 tuel, nel disciplinare la misura dell'indennità di funzione prevista dal precedente art. 81, stabilisce che *“tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa”*

Questa Sezione si è già espressa su identico quesito con il parere n 27/2021, dalle cui conclusioni prevalenti e più recenti nella giurisprudenza contabile, non intende discostarsi per le ragioni di seguito esposte, che si fondono su un'interpretazione letterale e teleologica(*in terminis* Sez. Sicilia, n. 194/2021,Sez. Abruzzo n 291/2020,Sez. Veneto n.88/2019, Sez.Sardegna n. 8/2020).

In primo luogo, si osserva che la lettera della legge fa riferimento ai lavoratori dipendenti che non abbiano chiesto l'aspettativa ,senza distinguere se la mancata richiesta dipenda da una scelta personale o sia preclusa da disposizioni legislative e/o contrattuali. con la conseguenza che il dimezzamento opera nei confronti di tutti coloro che non siano stati collocati in aspettativa non retribuita.

Il dimezzamento dell'indennità è strettamente correlato alla *ratio* ispiratrice dell'istituto dell'indennità di funzione che è quello di garantire l'accesso alle cariche pubbliche garantendo in funzione corrispettiva un compenso a chi per l'espletamento del mandato deve necessariamente sacrificare la propria attività lavorativa con conseguente perdita della retribuzione. Il mancato collocamento in aspettativa consente lo svolgimento dell'attività lavorativa e la percezione del trattamento stipendiale; con il conseguente ridimensionamento dell'individuata esigenza, fondante l'istituto .

Ricostruita nei termini che precedono la *ratio* della norma appare coerente trarne la conclusione che il dimezzamento dell'indennità operi anche nei confronti di coloro che

nella qualità di dipendenti a tempo determinato non possono, in virtù di previsioni legislative o contrattuali fruire dell'aspettativa e, pertanto, continuano a svolgere un'attività lavorativa, sia pure a tempo In. altri termini è la mancata fruizione dell'aspettativa a giustificare la riduzione dell'indennità, restando irrilevante, contrariamente a quanto sostenuto in talune pronunce (Sez. Campania n.172/2011,Sez. Puglia n. 19/2013) il fatto che sia dipeso da una scelta volontaria o dall'impossibilità giuridica.

Analogamente, anche la disciplina in materia di contributi previdenziali assistenziali e assicurativi (art 86 tuel) prende in considerazione solo il fatto del collocamento in aspettativa non retribuita stabilendo che per gli amministratori locali che si trovino in tale situazione vengano versati direttamente dagli enti, senza fare alcun riferimento alla categoria dei dipendenti a tempo determinato che non hanno la possibilità di chiedere l'aspettativa, mentre una disciplina differenziata è dettata per i lavoratori autonomi.

Come è stato osservato, una diversa soluzione giuridica finirebbe con il creare, in nome di una pretesa parità di trattamento, effetti distorsivi perché consentirebbe ai lavoratori a tempo determinato di fruire del doppio trattamento economico, l'indennità per intero e i proventi dell'attività lavorativa. (Sez. Sardegna n 8/2020)

Nei termini del dimezzamento dell'indennità di funzione anche per i lavoratori a tempo determinato , sono i pareri del Ministero dell'interno n 8306 del 3 settembre 2021 e n.22847 del 10 agosto 2022. .

P.Q.M.

nelle sopraesposte considerazioni è il parere reso dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, in riscontro alla richiesta di parere inoltrata dal sindaco di Belvedere Marittimo

ORDINA

che la presente pronuncia sia tramessa al Sindaco del comune di Belvedere Marittimo .

Manda al servizio di supporto della Sezione per gli adempimenti conseguenti.

Così deliberato nella camera di consiglio del 16 marzo 2023.

Il Presidente relatore

f.to Rossella Scerbo

Depositata in Segreteria il 17 marzo 2023

Il Direttore della Segreteria

f.to Elena Russo