



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Delibera n. 157/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario relatore
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario

nell'adunanza del 5 dicembre 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **PIEA (AT)** formulata con nota datata 07.11.2019 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 19.11.2019, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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 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, ed 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 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 del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Laura ALESIANI;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Piea ha formulato la seguente richiesta di parere: *"La normativa in materia di indennità degli amministratori locali prevede all'art. 82 comma 1 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267 il dimezzamento delle indennità agli amministratori che svolgano lavoro dipendente assicurata invece in misura piena a categorie diverse da questa. Sfugge però alla previsione di legge la più rara fattispecie del lavoratore dipendente part-time che svolga anche lavoro professionale, come nel caso di insegnanti e di alcune categorie di dipendenti pubblici. La ratio della norma (riduzione delle entrate del titolare della carica per il minor tempo da dedicare alla attività professionale) parrebbe giustificare il trattamento più favorevole (mancato dimezzamento dell'indennità) mentre il tenore letterale pare avere unicamente il senso opposto, anche se contraddittorio (l'impegno nella pubblica amministrazione riduce il tempo da dedicare all'attività libero professionale anche a chi svolga in aggiunta un lavoro dipendente part-time). Si chiede quindi, a codesta spettabile Corte, in ragione delle perplessità espresse, un parere a riguardo".*

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Piea è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco che, in qualità di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare in via preliminare che, come previsto dall'art. 7 della Legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo conferite dalla legislazione (v., in tal senso, Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 135/2017/PAR del 13 luglio 2017).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito con modificazioni con Legge n. 109/2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

La funzione consultiva, poi, può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Dal punto di vista oggettivo, la richiesta di parere in esame si configura ammissibile entro i limiti relativi all'interpretazione delle norme sull'indennità di funzione degli amministratori pubblici, che come tali si inquadrano comunque nell'ambito della contabilità pubblica poiché riguardano il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica, ai fini di una sana gestione finanziaria dell'Ente (v., in tal senso, Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 88/2019 del 28/03/2019).

Occorre, peraltro, dare atto che il quesito formulato va esaminato sotto un profilo generale ed astratto, stante la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente.

Del resto, va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della

disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Piemonte 16.1.2014 n. 9 e 2.2.2017 n. 24).

MERITO

Con riguardo alla richiesta di parere formulata dal Comune istante vengono in rilievo le disposizioni di cui agli artt. 81 e 82 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), collocati nella Parte prima, Titolo III, Capo IV ("Status degli amministratori locali").

L'art. 81 (rubricato "Aspettative") prevede che *"I sindaci, i presidenti delle province, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei comuni di cui all'art. 22, comma 1, i presidenti delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché i membri delle giunte di comuni e province che siano lavoratori dipendenti possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato"*.

La disposizione configura un diritto (potestativo) degli amministratori locali ivi elencati che siano lavoratori dipendenti di essere collocati in aspettativa, funzionale all'attuazione del dettato costituzionale in tema di esercizio di funzioni pubbliche elettive (art. 51, comma 3, Cost.: *"Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro"*).

L'art. 82 (rubricato "Indennità") rimette a un decreto del Ministro dell'Interno – di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali – la determinazione dell'indennità di funzione, nei limiti fissati dallo stesso articolo, 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"*, stabilendo che *"Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa"* (comma 1).

Il decreto ministeriale richiamato dall'art. 82 TUEL non è stato ancora emanato; pertanto, la disciplina in materia continua a essere quella del D.M. 4 aprile 2000, n. 119, con cui è stata data attuazione all'art. 23 della Legge 3 agosto 1999, n. 265 (abrogato dall'art. 274 TUEL e ripreso nei suoi contenuti dall'art. 82 TUEL).

Come chiarito dalla consolidata giurisprudenza consultiva contabile, *ratio* dell'art. 82, comma 1, TUEL è quella di *"indurre gli amministratori ad esercitare a tempo pieno il proprio mandato, diminuendo forfettariamente l'indennità loro spettante in ragione del prevedibile minore impegno che dedicherebbero all'esercizio della funzione pubblica, nel caso optino per lo svolgimento di altra attività lavorativa"* (v., così, Deliberazione della

Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 19/2013 del 31/01/2013; nello stesso senso, v. la più recente Deliberazione della medesima Sezione n. 75/2019 del 24/07/2019, nonché la già citata Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 88/2019, e la Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 109/2018 del 13/09/2018, per la quale la *ratio* dell'art. 82, comma 1, TUEL consiste nel promuovere e riconoscere, compensandola, la totale dedizione dell'amministratore pubblico al perseguimento degli interessi della collettività, consentendogli di percepire somme che gli permettano di mantenere il necessario grado di indipendenza economica per tutto il periodo di esercizio delle funzioni).

Sempre nell'ambito della giurisprudenza contabile sopra citata, chiamata a fornire un parere sul dimezzamento o meno dell'indennità di funzione nei confronti di un amministratore che abbia ricevuto un incarico part-time a tempo determinato, viene poi precisato, sul tema in esame, che la *ratio* dell'art. 82, comma 1, TUEL *"viene ad assumere minore pregnanza allorquando il singolo Assessore percepisca un proprio stipendio come lavoratore dipendente, avendo scelto di non prendere il periodo di aspettativa previsto dalla legge. Proprio questa situazione e cioè il venire meno delle impellenti necessità di sostentamento economico, giustifica la riduzione dell'indennità al 50%"* (v., così, la già citata Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 109/2018).

In particolare, viene affermato che a tale conclusione non è ostativo che il rapporto di lavoro sia a tempo determinato e a tempo parziale, non prevedendo sul punto il dato legislativo nessuna distinzione; pertanto, il Comune è tenuto a ridurre del 50% l'ammontare dell'indennità dovuta all'amministratore che svolga comunque un incarico retribuito (...) pena, altrimenti, la concretizzazione di un possibile danno erariale (così, cfr. Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 109/2018, e, nello stesso senso, v. la già citata Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 88/2019).

Del resto, sul punto, viene altresì osservato che la disposizione in esame, la quale prevede il dimezzamento dell'indennità spettante al Sindaco per coloro che siano, nel contempo, lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa non retribuita di cui all'art. 81 del T.U.E.L., stabilisce un principio di ordine generale che non trova eccezioni nella tipologia e nella durata (orario) del rapporto di lavoro, risultando irrilevante che la prestazione lavorativa debba essere erogata a tempo pieno oppure a tempo parziale (v., così, Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 71/2016 del 07/09/2016, e giurisprudenza ivi richiamata - Sezione controllo Liguria, Deliberazioni nn. SRCLIG/87/2012/PAR e SRCLIG/76/2014/PRSP).

E ciò si evince sia dal tenore letterale della norma in esame sia, soprattutto, dalla *ratio* della stessa che consiste nel *"differenziare il trattamento economico tra i soggetti che si*

trovano in situazioni diverse, ossia tra quelli cui la legge riconosce il diritto di porsi in aspettativa non retribuita e quelli che non possono avvalersi di tale facoltà quali i lavoratori autonomi, i disoccupati, gli studenti, i pensionati e (...) i lavoratori dipendenti posti in cassa integrazione straordinaria e sospesi dal lavoro per la durata dell'applicazione di detta misura, cui spetterà l'indennità di funzione nella misura intera" (v., così, Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 71/2016 citata, che richiama la nota n. 15900/TU/00/82 del 16 aprile 2014 del Ministero dell'Interno).

In sostanza, pertanto, anche alla luce della giurisprudenza consultiva contabile sul tema sopra richiamata, e facendo perno sulla facoltà di chiedere il collocamento in aspettativa, occorre fare riferimento all'unica disciplina rilevante in materia, ovvero quella dello *status* degli amministratori locali; in particolare, sulla base di un'interpretazione teleologica dell'art. 82, comma 1, TUEL (le cui finalità sono correttamente individuate nell'assicurare all'amministratore le risorse per esercitare le sue funzioni in condizione di indipendenza economica), si è ritenuta irrilevante la distinzione fra lavoro dipendente a tempo determinato e indeterminato, e ciò sul presupposto che, a fronte del diritto dell'aspettativa ex art. 81 TUEL, l'unica condizione per l'operare del dimezzamento dell'indennità sia integrata dalla scelta dell'interessato di non richiedere il collocamento in aspettativa, con conseguente affievolimento delle finalità richiamate dall'art. 82, comma 1, TUEL (v. in tal senso, la Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 75/2019 citata).

Ne consegue, dunque, che l'art. 81 TUEL afferma il diritto degli amministratori a essere collocati in aspettativa non retribuita se lavoratori dipendenti, senza alcuna distinzione per la tipologia del relativo rapporto (a tempo pieno o parziale, indeterminato o determinato), così come, ai fini del dimezzamento dell'indennità di funzione, è indifferente la natura del rapporto di lavoro dipendente, rilevando unicamente la circostanza che l'amministratore, avendo il diritto a essere collocato in aspettativa non retribuita, non ne abbia fatto richiesta.

L'Amministrazione comunale potrà quindi assumere le proprie determinazioni entro il sopra delineato quadro di riferimento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 5 dicembre 2019.

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Laura ALESIANI

IL PRESIDENTE

F.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il 06/12/2019

Per il Funzionario Preposto

(Nicola MENDOZZA)

Dott.ssa Clara Cerruti