

Del. n. 242/2015/PAR



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	Presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	Consigliere
Paolo PELUFFO	Consigliere
Nicola BONTEMPO	Consigliere, Relatore
Emilia TRISCIUOGLIO	Consigliere
Laura D'AMBROSIO	Consigliere
Marco BONCOMPAGNI	Consigliere

nell'adunanza del 30 luglio 2015;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la L.R. n.22/1998, poi sostituita dalla L.R. n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali;

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;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27 aprile 2004 e del 4 giugno 2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la convenzione del 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7 co. 8 della L. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere come *infra* meglio indicata;

VISTA l'ordinanza n. 34/2015, con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO, nella camera di consiglio del 30 luglio 2015, il relatore, Cons. Nicola Bontempo;

RITENUTO IN FATTO

Il Consiglio delle autonomie locali - con nota prot. n. 14505/1.13.9 del 18 giugno 2015, pervenuta alla Sezione il 30 giugno 2015 (prot. n. 4339) - ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere del Comune di Orciano Pisano (PI), a firma del Sindaco p.t., il quale - premesso di avere n. 644 abitanti e che il 31 maggio c.a. si sono svolte le elezioni di Sindaco e C.C. - chiede conoscere **(A1)** se ex art. 16, comma 18, D.L. n.138/2011 sia ancora dovuto il gettone di presenza ai componenti del C.C.; **(A2)** in caso positivo, se l'importo dello stesso invece che stabilito *ex ante* possa essere determinato a fine anno in base a sedute e presenze, così da rispettare il tetto di spesa complessivo derivante dall'obbligo di invarianza della spesa; **(B)** se, stante il principio generale di riduzione dei costi della politica e tenuto conto che dal 2009 l'Ente non ha sostenuto costi diretti per CC e GM se non per gettoni e indennità di funzione, sia possibile sostenere il costo per aprire (e mantenere) di una casella di PEC per ogni componente del CC per rendere più efficiente ed economica la comunicazione tra organi (convocazione consiglio comunale, commissioni, ecc.).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo consolidato orientamento dell' A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art.7, comma 8, L. n. 131/2003, occorre preliminarmente valutare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità sul piano soggettivo, in relazione alla legittimazione del richiedente, e su quello oggettivo, con riferimento all'attinenza dei quesiti alla "contabilità pubblica" come previsto dalla legge.

Nella specie, la richiesta di parere, è senz'altro ammissibile sul piano soggettivo siccome formulata dal Sindaco tramite il C.A.L.

Per quanto riguarda la ammissibilità sotto il profilo oggettivo, occorre preliminarmente ricordare che, come noto, essa è subordinata fondamentalmente a due condizioni, coerenti con la considerazione che la funzione consultiva prevista dall'art. 7 co. 8 L. 131/2003 intesta alla Corte il compito di esprimere, nell'interesse del corretto dispiegarsi dell'ordinamento giuridico contabile (e dunque in perfetta sintonia con la generale *mission* della Corte quale garante della legalità nel settore

della contabilità pubblica), pareri di mera legittimità promananti da un organo terzo di natura magistratuale e ad indipendenza costituzionalmente tutelata, alla stregua ed a tutela esclusivamente del diritto oggettivo. In particolare:

-a) *da un lato*, la richiesta di parere dev'essere ascrivibile alla "contabilità pubblica", nozione che - come ritenuto dalle SR.RR. di questa Corte in sede di nomofilachia contabile ex art. 17 co. 31 D.L. n. 78/2009 (del. n. 54/2010), a conferma dell'orientamento della Sezione Autonomie (del. n. 5/2006) univocamente seguito da questa Sezione - ai fini che qui rilevano non può interpretarsi in modo da vanificare il limite posto dallo stesso art. 7 co. 8 L. n.131/2003 ed estendere l'attività consultiva a tutti i settori dell'azione amministrativa, ma deve ritenersi attinente a "un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti 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 della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli". Di talchè, l'attività consultiva è da ritenersi limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

-b) *dall'altro lato*, la richiesta di parere, pur senza trasmodare in un'assoluta astrattezza che impedisca di individuare uno specifico e concreto interesse a ottenere la pronuncia, deve attenere a quesiti interpretativi di ordine generale che - giusta l'orientamento della Sezione Autonomie (del. n. 5/2006 cit.) cui questa Sezione si è sempre attenuta (*ex multis* del. n.20/2008 e n.14/2013) - non comportino una ingerenza della Corte in specifiche attività gestionali né valutazione di concrete condotte amministrative, tanto più se connesse ad atti o attività già adottati od oggetto di indagini o giudizi erariali o penale o altri contenziosi giudiziari.

Il quesito sub (A1), pur rientrando nella contabilità pubblica, in quanto concernente l'interpretazione di una norma in tema di limitazione della spesa, è nondimeno inammissibile per assoluta astrattezza ed il carattere meramente ipotetico che lo connotano.

In proposito va rilevato che vigente l'art.14, comma 28, D.L. n.78/2010, recante l'obbligo per i comuni fino a 5.000 abitanti (o, se appartenenti o appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita con l.r. e comunque inferiore a 3.000 ab.) di esercitare in forma associata, mediante convenzione o unione, le funzioni fondamentali (art.21 co.3 L. 42/2009), l'art.16, comma 1, D.L. n.138/2011 dispose che *“a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni ... mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico”*¹⁾.

L'obbligo di gestione associata mediante unione da parte dei comuni fino a 1000 abitanti è stato poi eliminato giusta le modifiche apportate dal D.L n.95/2012 all'art.16, comma 1,² , poi del tutto abrogato dalla L. n. 56/2014.

Non risulta invece formalmente abrogato l'art.16, comma 18, DL n.138/2011 (*“a decorrere dalla data di cui al comma 9, ai consiglieri dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti non sono applicabili le disposizioni di cui all'articolo 82 del citato testo unico...”*). Da qui il formulato quesito.

Ora, è di palmare evidenza come la prevista gratuità dell'incarico di consigliere comunale sia stata disposta in connessione con la previsione che l'ente aderisse a un'unione comunale che svolgesse le funzioni comunali e sia stata pensata per trovare applicazione unicamente in detta ipotesi, sul presupposto se le indennità sono riconosciute agli amministratori dell' unione non possono spettare anche a quelli dei singoli comuni che lo compongono.

Ne consegue che, quale che sia la soluzione che si ritenga di dover dare al tema della tacita abrogazione ³ o della perdurante vigenza ⁴ del divieto di cui

¹ Il citato comma 9 disponeva *“A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo, nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che siano parti della stessa unione ... gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte in carica decadono di diritto. ...”*.

² L'art.16, comma 1, modificato 95/2012 dispone: *“... i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ... possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici ... mediante un'unione di comuni cui si applica, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6 ... , la disciplina di cui al presente articolo.”*

Il DL n.95/2012 ha anche così modificato il comma 9 dell'art.16 cit.: *“9. La giunta dell'unione e' composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione. Alla giunta spettano le competenze di cui all'articolo 48 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente”*.

³ C.Conti, sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 267/2014.

⁴ C.Conti, sez. reg. contr. Molise, del. n. 145/2014 (per gli enti che aderiscano ad unioni).

all'art.16, comma 18, DL n. 138/2011, è comunque certo, tuttavia, che esso non ha mai riguardato e in atto (ove tuttora vigente) non riguarda gli enti che non fanno parte di alcuna unione.

La non ricorrenza nel caso di specie del presupposto che in ipotesi di perdurante vigenza della norma ne imporrebbe l'applicabile, rende dunque irrilevante domandarsi se essa sia ancora vigente, e connota, conseguentemente, il quesito sub (A1) come *oggettivamente* inammissibile per l'assoluta astrattezza ed il carattere meramente ipotetico del medesimo.

* * *

Il quesito sub (A2) - riguardante l'applicazione dell'art.1 co.135-136 L. n.56/2014 che, novellando l'art.16 co.17 DL 138/2011, ha operato la riespansione della composizione numerica, a suo tempo ridotta, degli organi dei comuni fino a 10mila abitanti ma disponendo che "*i comuni interessati ... provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali ... al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa...*" (il cui tetto si ritiene unico e omnicomprensivo, non rilevando limiti distinti per singole voci di spesa e la posizione del singolo amministratore od organo dell'ente: v. C.Conti, Puglia, n.112/2014; Lombardia, n.265/2014; Lazio, n.230/2014) - è prospettato in termini esplicitamente condizionati alla (eventuale) risposta positiva al primo quesito: ciò comporta che non v'è luogo a deliberare. In ogni caso, il quesito è inammissibile *oggettivamente*, perché, lungi dal prospettare un quesito interpretativo sul precetto normativo, richiede in sostanza il *placet* della Sezione su una specifica e concreta modalità ipotizzata (determinazione del gettone, invece che stabilito *ex ante*, a fine anno in base a sedute e presenze) di attuare il precetto che impone l'invarianza della spesa (in termini v. C.Conti, Lombardia, n. 176/2015).

* * *

Ad analoga conclusione si deve pervenire circa il quesito sub (B), la cui inammissibilità *oggettiva* appare evidente per ciò che esso, lungi dal prospettare una questione interpretativa di ordine generale, riguarda una specifica condotta gestionale, peraltro non oggetto di divieti o indicazioni di legge, e comporterebbe pertanto l'emissione di un parere della Sezione su concreti adempimenti afferenti una specifica vicenda amministrativa.

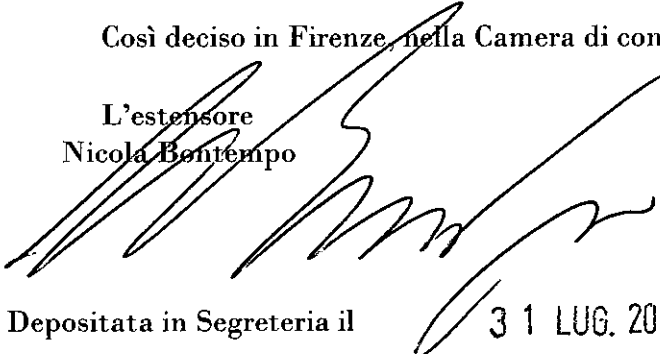
P. Q. M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota in epigrafe indicata.

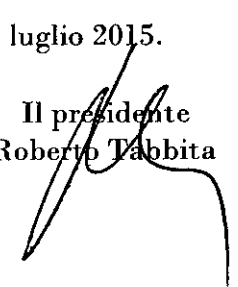
Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco di Orciano Pisano.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2015.

L'estensore
Nicola Bentempo



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in Segreteria il 31 LUG. 2015

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Claudio Felli

