

Deliberazione n. 98/2020/PAR

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA Presidente

Donato CENTRONE Consigliere

Claudio GUERRINI Consigliere

Carmelina ADDESSO Primo Referendario (relatore)

Giovanni DALLA PRIA Referendario

Elisabetta CONTE Referendario

Nella camera di consiglio del 12 novembre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" e, in particolare, gli artt. 84, comma 6, e 85;

- Visto il decreto legge 30 aprile 2020 n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante "Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19";

-Visto il Decreto del Presidente della Sezione 16 marzo 2020 e successive proroghe ed integrazioni, contenente misure organizzative ed indicazioni di massima sull'esercizio delle funzioni di controllo;

- Visto il Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, recante regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo;

- Vista la delibera del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da COVID-19 alla data del 15 ottobre 2020, e il correlato decreto legge 30 luglio 2020, n. 83, recante "Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020";

-Considerato che il suddetto termine del 15 ottobre è stato successivamente prorogato, con apposito DPCM del 7 ottobre 2020, alla successiva data del 31 gennaio 2021;

Visto il decreto legge 7 ottobre 2020, n. 125, che, in collegamento con il DPCM sopra citato, dispone le principali proroghe conseguenziali a quella inerente allo stato di emergenza;

- Visto l'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del D.L. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

-Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti del 27 ottobre 2020, n. 287, recante "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 269 del 29 ottobre 2020;

- Visto il decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137, recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", ed in particolare l'art. 26;

-Vista la nota prot. n. 3962 del 19 ottobre 2020, con la quale il Sindaco del Comune di Triora (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 71/2020 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il Magistrato relatore, dott. ssa Carmelina Adesso;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe, il Comune di Triora (IM) formula un quesito attinente all'utilizzo delle somme destinate all'indennità del sindaco e, in particolare, della quota di incremento dell'indennità medesima, prevista dal decreto ministeriale 23 luglio 2020, nel caso di rinuncia a favore dell'ente.

La richiesta di parere evidenzia che:

-il Comune di Triora è un piccolo comune, tipicamente montano, la cui modesta economia è legata soprattutto al turismo;

-con delibera di Giunta comunale n. 73 del 19 giugno 2018, l'ente prendeva atto della dichiarazione (assunta a protocollo comunale n. 1963 del 19.06.2018) con cui il sindaco rinunciava a qualsiasi emolumento (indennità, rimborsi spese ed indennità di fine mandato) e chiedeva che tali risparmi fossero appostati in apposito capitolo di bilancio, affinché restasse traccia del loro utilizzo nel quinquennio;

- il decreto ministeriale 23 luglio 2020, che ha previsto un incremento dell'indennità di funzione del sindaco nei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, stabilisce, all'articolo 2, che: "1. A

titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto per la corresponsione dell'incremento dell'indennità di funzione per l'esercizio della carica di sindaco di cui all'art. 1 del presente decreto, è concesso, a decorrere dall'anno 2020, il contributo annuo a favore di ciascuno dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 1.000 abitanti e di ciascuno dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione da 1.001 a 3.000 abitanti, di cui all'allegato A) al presente decreto.

2. Il comune beneficiario è tenuto a riversare sul Capo XIV - capitolo 3560 «entrate eventuali diverse del Ministero dell'interno» - art. 03 «recuperi, restituzioni e rimborsi vari» l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario, per la copertura del maggior onere relativo all'incremento dell'indennità di funzione del sindaco.»

- i fondi trasferiti per l'anno 2020, sulla base del predetto decreto, ammontano ad euro 3.278,58;

-a fronte di tale trasferimento, l'indennità del sindaco può essere aumentata di tale importo e, pertanto, l'ente ritiene di poter destinare anche quest'ultimo alle finalità di cui alla delibera di Giunta comunale n. 73 del 19 giugno 2018;

Premesso quanto sopra, il Sindaco chiede se l'importo trasferito ai sensi del citato decreto possa “essere trattenuto dal Comune di Triora ed utilizzato per le finalità di cui alla citata ed allegata delibera DG.C. n. 73 del 19.06.2020 (recte, 2018) in considerazione che tale importo è destinato ad incrementare l'indennità del sindaco così come stabilito dall'art. 1 del decreto 23 luglio 2020 (... ..)”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali con nota prot. n. 62 del 21 ottobre 2020, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

2. Del pari, la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto relativa all'interpretazione di disposizioni in materia di gestione della spesa e, pertanto, riconducibile alla nozione di “contabilità pubblica”, quale delineata nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG). In particolare, il quesito attiene all'interpretazione di disposizioni in materia di spese dell'ente correlate alle attività degli amministratori locali (cfr. Sezione controllo Lombardia delibera n. 67/PAR/2020 e n.129/PAR/2020, Sezione controllo Molise, delibera n. 42/PAR/2020). L'esame del quesito, tuttavia, deve essere circoscritto al piano generale ed astratto dell'interpretazione del precetto, essendo riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente l'applicazione alla fattispecie concreta del principio enunciato.

3. Passando al merito della richiesta, il Comune chiede se sia possibile trattenere nel bilancio comunale la quota di indennità di funzione spettante al sindaco e finanziata mediante contributo statale a titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto per la corresponsione dell'incremento previsto dall'art 1 d.m. 23 luglio 2020.

4. La corresponsione agli amministratori locali di una indennità per la funzione svolta trova fondamento positivo nell'art 82 TUEL. In particolare, l'art. 82, comma 8, TUEL stabilisce che le indennità di funzione del sindaco e dei componenti della Giunta comunale sono 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.

Alla suddetta disposizione è stata data attuazione con il d.m. del 4 aprile 2000, n. 119 che ha fissato i parametri per la determinazione delle indennità di funzione spettante agli amministratori locali, ivi compresi i sindaci, prevedendo un sistema tabellare diversificato a seconda delle dimensioni demografiche degli enti.

Successivamente, l'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), ha rideterminato in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 una serie di emolumenti spettanti agli amministratori locali, tra cui, le indennità del sindaco.

Le Sezioni riunite, con deliberazione n. 1/2012, hanno precisato che *“in mancanza di un limite temporale alla vigenza della predetta disposizione, limite peraltro contenuto in altre disposizioni analoghe della medesima legge finanziaria, il taglio operato può ritenersi strutturale, avente, cioè, un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006”* (sulla persistente validità di tali principi, cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 24/SEZAUT/2014/QMIG).

Ai fini del presente parere, rileva, in particolare, l'art. 57-quater, comma 1, d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157) che ha inserito un comma 8 bis all'interno dell'art. 82 TUEL, ai sensi del quale *“la misura dell'indennità di funzione di cui al presente articolo spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti”*.

Il comma secondo del citato articolo prevede, inoltre, che *“ A titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento dell'indennità previsto dalla disposizione di cui al comma 1, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un apposito fondo con una dotazione di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. 3. Il fondo di cui al comma 2 è ripartito tra i comuni interessati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.”*

Come precisato dalle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, l'incremento indicato ha la finalità di contrastare la carenza di candidature alle elezioni amministrative dei piccoli comuni, è circoscritto alla sola indennità del sindaco, con esclusione degli altri amministratori, e richiede, ai fini dell'operatività, uno specifico provvedimento dell'ente, limitandosi la disposizione a prevedere soltanto la soglia massima dell'incremento (cfr. delibere Sezione Lombardia n. 67/PAR/2020, n. 129/PAR/2020 e Sezione Molise n. 42/PAR/2020).

In attuazione di tale disposizione, il l'art 1 del d.m. 23 luglio 2020 sancisce: *“ Le misure mensili dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 3.000 abitanti, stabilite dal decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 aprile 2000, n. 119,*

ferma restando la riduzione del 10 per cento di cui all'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono incrementate, a decorrere dal 1° gennaio 2020, fino all'85 per cento della misura dell'indennità stabilita per sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti”.

All'art 2 il medesimo decreto prevede che” 1.A titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto per la corresponsione dell'incremento dell'indennità di funzione per l'esercizio della carica di sindaco di cui all'art. 1 del presente decreto, è concesso, a decorrere dall'anno 2020, il contributo annuo a favore di ciascuno dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 1.000 abitanti e di ciascuno dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione da 1.001 a 3.000 abitanti, di cui all'allegato A) al presente decreto.

2. Il comune beneficiario è tenuto a riversare sul Capo XIV - capitolo 3560 «entrate eventuali diverse del Ministero dell'interno» - art. 03 «recuperi, restituzioni e rimborsi vari» l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario, per la copertura del maggior onere relativo all'incremento dell'indennità di funzione del sindaco”.

5. Alla luce del quadro normativo sopra richiamato, ritiene il Collegio che la quota di contributo statale sia vincolata inderogabilmente alla specifica finalità indicata dalla legge, ossia al “concorso alla copertura del maggior onere sostenuto per la corresponsione dell'incremento dell'indennità di funzione per l'esercizio della carica di sindaco”.

L'art 2, comma 2, del d.m. citato, inoltre, nel sottolineare la cogenza del vincolo di destinazione, sancisce che le quote non utilizzate per la finalità menzionata devono essere riversate allo Stato.

Stante il chiaro disposto letterale della norma (“il comune è tenuto a riversare... ..l'importo del contributo non utilizzato), le somme sono sottratte alla disponibilità dell'ente.

Sulle predette somme, infatti, grava, per legge, un vincolo di destinazione che non può essere modificato né dalla volontà dell'ente né dalla volontà del sindaco.

Quest'ultimo, in particolare, ha la facoltà di rinunciare all'indennità, essendo quest'ultima un diritto di credito per sua natura disponibile, e potrebbe anche effettuare una rinuncia condizionata ad una specifica destinazione delle somme (potendo la condizione, sospensiva o risolutiva, applicarsi anche agli atti unilaterali tra vivi a contenuto patrimoniale ai sensi dell'art 1324 c.c.), ma gli effetti del negozio giuridico rimangono circoscritti alla sfera patrimoniale del rinunciante (acquisizione o meno al patrimonio) e non possono incidere sulle ulteriori destinazioni delle somme, destinazioni che rientrano nella discrezionalità dell'ente.

A maggior ragione, la volontà del privato non può mutare la destinazione di una somma allorché la stessa sia stata stabilita inderogabilmente dalla legge.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Triora (IM).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Triora (IM).

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio tenuta da remoto del 12 novembre 2020.

Il magistrato relatore Il Presidente

Carmelina Addesso Fabio Viola

Depositato in segreteria il 12 novembre 2020

Il Funzionario preposto

Antonella Sfettina