



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

**Adunanza del 9 gennaio 2025
Richiesta di parere
del Comune di Verucchio (RN)**

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla del. n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle autonomie della

Corte dei conti;

VISTA la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Verucchio (RN), in data 7 novembre 2024;

VISTO il decreto presidenziale n. 58/2024 del 08 novembre 2024, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Tiziano Tessaro

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Verucchio (RN) ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere, senza tuttavia specificare se essa debba rientrare nelle previsioni dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003. Egli premette che il Comune, sulla base del parametro degli abitanti dell'annualità 2021, utilizzato per le ultime consultazione elettorali di giugno 2024, è transitato nella fascia di abitanti superiore alle 10.000 unità, per l'effetto, tra gli altri, conseguendo il diritto ad avere un numero di Consiglieri comunali pari a 17, compreso il Sindaco.

Nella richiesta, viene rappresentato anche che il cambio di fascia di abitanti produce delle conseguenze anche sui gettoni di presenza, da corrispondere ai consiglieri comunali ai sensi del D.M. n. 119 del 2000, il cui valore passa da € 18,08 a € 22,21. Per la determinazione del valore del gettone di presenza correlato alla precedente fascia di abitanti del Comune occorre tenere conto della decurtazione del 10%, disposta ai sensi dell'art. 1, comma 54, della L. 266/2005, oltre che della ulteriore diminuzione determinata dal principio di invarianza della spesa determinato dall'art. 1, c. 135 e 136 della L. n. 56 del 7 aprile 2014.

Nel ripercorrere la normativa di riferimento, nel quesito l'Ente pone in evidenza come l'art. 82, c. 2, D.Lgs. n. 267/2000 e il D.M. n. 199, cit., disciplinino l'indennità di funzione e i gettoni di presenza, per i quali pacificamente si applica la riduzione del 10% di cui all'art. 1, c. 54, della L. 266, cit., dall'Ente definita "strutturale".

Per contro, dalla richiesta emergono perplessità sull'applicazione del principio di invarianza finanziaria anche ai Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

Alle premesse, nella richiesta seguono i quesiti, che di seguito si sintetizzano:

- 1) dovendo approvare la misura del gettone spettante ai consiglieri comunali, l'Ente chiede se sia necessario tenere conto del principio di invarianza della spesa e, quindi, confermare la misura già approvata nel precedente mandato amministrativo, non tenendo conto della modifica di fascia, oppure se si possa prendere come riferimento l'importo del D.M. citato, con corretto riferimento al numero di abitanti attuale;
- 2) nell'ambito di applicazione del richiamato D.M. n. 119/2000, il Comune chiede se possano risultare applicabili anche le maggiorazioni previste nel relativo art. 2; oppure se, considerata l'entrata in vigore della normativa di cui all'art. 1, c. 583-587, della L. 30 dicembre 2021, n. 234 - che ha previsto aumenti delle indennità di funzione per sindaci, vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali - gli aumenti non debbano essere più applicati nemmeno per quanto riguarda i gettoni.

Considerato in

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, identificando, in particolare, i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere, qualificandoli come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Pertanto, preliminarmente a ogni valutazione nel merito, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata dal Comune di Verucchio, stante la natura tipizzata della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e la conseguente impossibilità di configurare l'attività che ne costituisce espressione come di consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1 La deliberazione della richiesta di parere richiede la necessaria valutazione preliminare di due elementi rivenienti dalla istruttoria svolta: in primo luogo, la richiesta è stata trasmessa direttamente dal Comune senza il tramite del Cal, organo contemplato dall'art 123, ultimo c., della Cost., che il legislatore costituzionale del 2001 ha voluto inserire nella Carta fondamentale quale forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni ed il sistema delle autonomie locali. In secondo luogo, la richiesta è stata trasmessa dal Comune - la cui legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG) - senza tuttavia aver fatto alcun cenno alla fondamentale normativa di riferimento della potestà consultiva della Corte dei conti, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003.

In questa sede, occorre incidentalmente rammentare che l'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere parere alle Sezioni regionali è ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007): peraltro, in funzione nomofilattica, si è esteso ulteriormente il perimetro della previsione, ad esempio riconoscendo la legittimazione a richiedere pareri anche alle Unioni di comuni, pur se limitatamente a questioni inerenti alle funzioni da esse esercitate, assimilando a tal fine l'Unione al Comune e configurandola quale proiezione dei singoli enti partecipanti all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale (cfr. Sez. autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

1.1.1 Circa il primo profilo, è noto che l'art. 7, comma 8, ultimo capoverso, L. n. 131/2003 attribuisce al CAL - ove istituito - il compito di avanzare, per conto degli enti locali che rappresenta, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica. In linea con un orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo, condiviso da questa Sezione (cfr., da ultimo ed *ex plurimis*, 119/EMILIAROMAGNA/2024/PAR; 108/EMILIAROMAGNA/2024/PAR; 69/EMILIAROMAGNA/2024/PAR), la mancata

trasmissione del parere per il tramite del CAL non può tuttavia considerarsi un ostacolo all'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere: infatti, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

1.1.2. In secondo luogo, la legittimazione del comune (c.d. legittimazione soggettiva esterna), ex art. 7, c. 8, L. n. 131/2003 (nel difetto, come detto, della sua trasmissione attraverso il Cal ancorché istituito con la l. reg. n. 13 del 9 ottobre 2009), deve, nella previsione della norma, coesistere con quella del sindaco (c.d. legittimazione soggettiva interna) che ha inoltrato la richiesta di parere, a ciò legittimato dalla sua qualità di legale rappresentante dell'ente. È noto che la Sezione delle Autonomie ha chiarito che la "legittimazione soggettiva interna" *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che la richiesta di parere possa considerarsi ammissibile solo se proviene dall'organo rappresentativo dello stesso (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nell'ipotesi di atti di normazione, consiglio regionale, provinciale e comunale). Sicché, nel caso di un Comune *"...ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Una valutazione in chiave ausiliaria e collaborativa della richiesta del Comune, coerente con le finalità espresse dalla disposizione stessa, induce questa Sezione a ritenere che, nonostante la mancata indicazione dell'art. 7, c. 7 e 8, della L. 131/2003 nella richiesta, essa sia stata comunque formulata per invocare l'ausilio collaborativo della Sezione regionale della Corte dei conti nei termini e modi che la norma consente.

Di conseguenza, ad avviso del Collegio, la richiesta di parere in esame deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Verucchio, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 del T.U.E.L. e ascrivibile alla previsione dell'art. 7, c. 7 e seguenti, della L. 131/2003.

1.2 Ammissibilità oggettiva

1.2.1 In ordine al profilo dell'ammissibilità oggettiva di specifici quesiti, che, come quello in esame, attengono alla determinazione dei costi della politica degli

amministratori locali, occorre preliminarmente sottolineare che 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 (71/CALABRIA/2016/PAR), ovvero sulla circostanza che i quesiti posti non sollecitano l'interpretazione di norme che pongono limiti e divieti strumentali al contenimento della spesa (31/MARCHE/2023/PAR). Questo collegio ritiene di uniformarsi alle pronunce affermative dell'ammissibilità oggettiva, confermando proprie recenti deliberazioni (cfr. *inter alios*, 31/EMILIAROMAGNA/2019/PAR) 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, c. 8, L. n. 131/2003 (*ex plurimis*, Sez. autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004, delib. n. 5/2006; n. 9/2009; nn. 3-4/2014; Sez. Riun. contr. n. 54/2010; n. 27/2011; n. 5/2022/QMIG) 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 ricomprensivo "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" (Sez. autonomie 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" (Sez. riun. 17 novembre 2010, n. 54). 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" (Sez. riun. contr. n. 54/2010) e ciò

anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Come, infatti, ripetutamente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (da ultimo, si veda la deliberazione 5/2022/QMIG), l'ampliamento "dinamico" della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito delle stesse, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. La linea di confine della funzione consultiva, intestata alla magistratura contabile in materia di personale, si colloca, dunque, tra disposizioni che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica, mentre le seconde esorbitano dal suo ambito.

1.2.2 La nozione di contabilità pubblica, tuttavia, non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "(...) *con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali*" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. autonomie, cit.). Pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, che possano tradursi in un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, da ultimo, nella compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza dell'organo nello svolgimento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Inoltre, la fattispecie oggetto della richiesta di parere deve possedere i caratteri della generalità e dell'astrattezza e, quindi, deve essere finalizzata a ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di norme, principi ed istituti attinenti alla materia contabile: in particolare, occorre evitare che il parere possa esitare nella formulazione di indirizzi di carattere specifico nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli alle scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte. In conformità al proprio consolidato orientamento, infatti, la Corte è chiamata a fornire indicazioni di carattere generale sull'interpretazione della normativa applicabile, spettando, poi, all'Amministrazione richiedente adottare le concrete decisioni sulla successiva attività di gestione. I requisiti dell'astrattezza e della generalità devono ricorrere in particolare nei condivisibili termini enucleati dalla Sezione delle autonomie con la delibera n. 17/2020/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 spezza 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".

1.2.3 Infine, il quesito prospettato deve essere tale da impedire che l'attività consultiva interferisca con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni: in questa prospettiva, la Sezione delle Autonomie ha precisato che la «presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico della estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede» (del. n. 3/2014 cit.).

In altri termini, sulla base delle coordinate sopra riferite, i pareri non devono collocarsi in una posizione di pregiudizialità nei riguardi di altri giudizi, né possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, dal momento che, diversamente, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sez. Autonomie, del. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Anche per questo, il quesito, per quanto risulta, non interferisce con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; parimenti, nei limiti della riconduzione della richiesta oggetto di parere relativa alle fattispecie a un piano di generalità e astrattezza, questo Collegio ritiene ammissibile dal punto di vista oggettivo il parere, in quanto esso concerne la corretta interpretazione della normativa in materia di gettoni di presenza spettanti ai consiglieri comunali nell'esercizio delle loro funzioni, che coinvolge limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa, con un indubbio impatto sulla gestione dei bilanci e sui connessi equilibri degli enti locali.

MERITO

2 In premessa, occorre delimitare l'ambito di interesse per il presente parere e delineare la distinzione tra indennità di funzione e gettoni di presenza. In generale, la relativa disciplina trova il suo fondamento nell'art. 82 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.). L'indennità che spetta al sindaco e agli assessori ha natura diversa da quella che compete ai consiglieri. La prima, c.d. indennità di funzione, è connessa alla carica, la seconda, che si sostanzia in gettoni di presenza, è corrisposta per l'effettiva partecipazione alle sedute del consiglio.

Il comma 1 dell'articolo 82 attribuisce un'indennità di funzione ai seguenti componenti degli organi esecutivi e consiliari: sindaco; presidente della provincia; sindaco metropolitano; presidente di comunità montana; presidente del consiglio circoscrizionale nei soli comuni capoluogo di provincia; presidente del consiglio comunale; presidente del consiglio provinciale. Inoltre, essa spetta ai componenti degli organi esecutivi di: comuni e loro articolazioni, ove previste; province; città metropolitane; comunità montane; unioni di comuni; consorzi fra enti locali. L'indennità è dimezzata per gli amministratori locali che sono lavoratori dipendenti e che, non avendo richiesto l'aspettativa non retribuita per lo svolgimento del mandato, continuano a lavorare; questi soggetti percepiscono la retribuzione dal datore di lavoro e usufruiscono, per lo svolgimento delle funzioni connesse all'espletamento del mandato, dei permessi retribuiti previsti dall'art. 79 del T.U.E.L. Ai sensi dell'art. 82, comma 7, agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne.

Diversamente, ai sensi del comma 2 dell'art. 82 hanno diritto a percepire un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni i componenti degli organi elettivi di seguito indicati: consiglieri comunali; consiglieri provinciali; consiglieri circoscrizionali, limitatamente ai comuni capoluogo di provincia; consiglieri delle comunità montane. La legge pone un tetto agli emolumenti dei componenti degli organi elettivi, stabilendo che l'ammontare percepito nell'arco di un mese da un consigliere non può comunque superare un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente (comma 2, secondo periodo).

Differenze sussistono anche per la determinazione della misura delle indennità e dei gettoni di presenza. In entrambi i casi, la determinazione è demandata dal c. 8 della disposizione da ultimo citata ad un regolamento ministeriale adottato con decreto del ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, nel rispetto di

specifici criteri. Oltre all'assenza di maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, essi sono i seguenti: equiparazione del trattamento per categorie di amministratori; articolazione delle indennità in rapporto alla dimensione demografica degli enti, tenuto conto, tra l'altro, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate e dell'ammontare del bilancio di parte corrente; articolazione dell'indennità di funzione dei presidenti dei consigli, dei vice sindaci e dei vice presidenti delle province, degli assessori, in rapporto alla misura della stessa stabilita per il sindaco e per il presidente della provincia; definizione di speciali indennità di funzione per gli amministratori delle città metropolitane in relazione alle particolari funzioni ad esse assegnate; determinazione dell'indennità spettante al presidente della provincia e al sindaco in misura, comunque, non inferiore al trattamento economico fondamentale del segretario generale dei rispettivi enti o, per i comuni con meno di 10.000 abitanti, del trattamento economico del segretario comunale; previsione dell'indennità di fine mandato dei sindaci e dei presidenti di provincia.

Il vigente regolamento è stato approvato con D.M. 4 aprile 2000, n. 119. L'importo dell'indennità base e dei gettoni di presenza è soggetto alle maggiorazioni previste dall'art. 2 del D.M. 119/2000, quando si verificano per il comune o la provincia le seguenti condizioni demografiche o finanziarie: 1) fluttuazioni stagionali della popolazione del comune (dovute al turismo, alla presenza di sedi universitarie o ad altri fattori comunque documentabili) che incrementino almeno del 30 per cento la popolazione dimorante (maggiorazione del 5 per cento); 2) rapporto tra entrate proprie dell'ente e totale dell'entrate superiore alla media regionale per fasce demografiche (maggiorazione del 3 per cento); 3) spesa corrente *pro capite* superiore alla media regionale per fasce demografiche (maggiorazione del 2 per cento). Si tratta di maggiorazioni cumulabili. Poi, è facoltà degli enti locali incrementare l'indennità di funzione a date condizioni.

2.1 Il quesito di merito posto all'esame della Sezione richiede una previa ricostruzione del regime normativo relativo ai limiti e divieti di natura finanziaria, dettati da esigenze di riduzione della spesa e di coordinamento della finanza pubblica, posti dal legislatore con riguardo alle indennità di funzione ed ai gettoni di presenza.

Con l'art. 1, c. 54, della L. n. 266 del 23 dicembre 2005 (disposizione che non intacca la struttura dell'art. 82), il legislatore ha disposto la riduzione delle indennità di funzione (lett. a) e di indennità e gettoni di presenza (lett. b) spettanti ai componenti del rispettivo ente locale, nella misura del 10 per cento

dell'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005. Tale norma non interviene sui criteri e le modalità per il calcolo degli emolumenti, ma stabilisce una decurtazione lineare, da operare in una certa misura (10%) e con riferimento ad una certa data (30 settembre 2005) (Deliberazione 259/TOSCANA/2012/PAR). Mediante l'art. 2, c. 25, lett. d), della L. 24 dicembre 2007, n. 244, il legislatore è intervenuto sull'art. 82, c. 11, del TUEL. Per l'effetto, oltre alla riduzione della platea degli amministratori locali, egli preservava la facoltà per gli enti locali di deliberare incrementi limitatamente alle sole indennità di funzione; al tempo stesso veniva soppressa la (sola) previsione che riguardava la facoltà di incremento dei gettoni di presenza, sostituita dalla residua facoltà di disporre la corresponsione subordinatamente alla effettiva partecipazione a consigli e commissioni (Deliberazione 18/TOSCANA/2024/PAR).

Ai sensi dell'art. 76, c. 3, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, è stata soppressa anche la possibilità di deliberare incrementi riguardanti le indennità di funzione. In virtù di tale disposizione, il testo dell'art. 82, c. 11 del TUEL è stato sostituito dal precetto – nella formulazione attualmente vigente – secondo cui, per il riconoscimento del diritto ai gettoni di presenza, la corresponsione di questi ultimi "è subordinata all'effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni", i cui termini e le cui modalità sono stabilite con Regolamento dell'ente locale stesso. Peraltro, nella L. di conversione n. 133 cit., all'art. 61, c. 10, si è prevista una riduzione del 30% di indennità e gettoni di presenza (rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008) per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno. In forza dell'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 7 aprile 2014, è stato introdotto il principio di invarianza finanziaria, di cui occorre comprendere la genesi.

Il legislatore ha organizzato la strutturazione dei consigli comunali degli enti con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, con due interventi normativi: dapprima, con il D.L. 13 agosto 2011 n. 138 (art. 16, c. 17); successivamente, con la L. 56/2014 (art. 1, c. 135). In particolare, mentre la prima disposizione prevedeva quattro fasce organizzative, basate sul dato demografico dell'ente locale, l'ultima disposizione citata ha delineato un sistema organizzativo binario, a seconda che la popolazione del Comune sia in numero inferiore o superiore alle 3.000 unità. *Quoad effectum*, nel primo caso, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e due assessori massimo; nel secondo caso, oltre al sindaco, il medesimo consiglio ha un tetto massimo di dodici consiglieri e quattro assessori.

Cristallizzate tali soglie, con il c. 136, cit., il principio di invarianza della spesa complessiva determina l'effetto per cui i comuni fino a 10.000 abitanti, prima di applicare i nuovi incrementati limiti dimensionali introdotti dal c. precedente, provvedono a "rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti". Peraltro, La circolare del Ministero dell'Interno n. 6508 del 24 aprile 2014 ha precisato che, «per individuare il parametro da prendere come riferimento per il rispetto dell'invarianza della spesa, non devono essere considerati gli oneri per i permessi retribuiti, nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli artt. 80 e 86 del TUOEL, per la loro estrema variabilità, collegata all'attività lavorativa dell'amministratore». Per contro, restano «incluse nel computo di detti oneri le indennità e i gettoni, le spese di viaggio e quelle sostenute per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, disciplinate dagli artt. 84 e 85, comma 2, del TUOEL».

Il c. 136 della legge 56/2014 richiama espressamente il c. 135 e deve pertanto essere letto in relazione a quel contesto ed a quella *ratio* che possono ritenersi ormai superati, per cui, a fronte di un incremento del numero degli amministratori, si mirava a contenere l'espansione della spesa complessiva (Deliberazione 200/LOMBARDIA/2024/PAR).

Più in particolare, il limite della spesa deriva dall'art. 16, c. 17 del D.L. 138/2011 (Deliberazione SEZAUT/35/2016/QMIG). "In sostanza, per individuare il limite d'invarianza della spesa l'Ente in esame dovrà suddividere la spesa sostenuta in bilancio in relazione agli amministratori uscenti per il numero di costoro, in modo da ottenere la spesa sostenuta pro capite; moltiplicare questa spesa pro capite per il numero di amministratori originariamente previsti dall'art. 16, comma 17, del D.L. n. 138/2011, conv. nella L. n. 148/2011: la somma così ottenuta costituisce il limite unico (d'invarianza della spesa), entro il quale dovrà essere mantenuta la spesa collegata alla nuova composizione degli organi politico-amministrativi come prevista dalla L. n. 56/2014" (Deliberazione 273/PIEMONTE/2014/PAR).

La spesa della politica nelle amministrazioni comunali prevede, tuttavia, costi di natura fissa, quali le indennità di funzione, e costi di natura variabile, come per esempio, gettoni di presenza e rimborsi delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, ecc. Le indennità di funzione "non possono essere soggette ad un congelamento rapportato ad un

determinato momento storico e mantenuto negli esercizi futuri, per il solo fatto che circostanze di natura personale abbiano potuto incidere sugli importi spettanti” (come, a titolo esemplificativo, in caso di riduzione volontaria, parziale o totale, dell’indennità da parte di un amministratore in carica all’atto della rideterminazione, oppure per mancata opzione per l’aspettativa dal rapporto di lavoro dipendente). Di conseguenza “in relazione all’indennità di funzione del sindaco e degli amministratori, si può pervenire alla conclusione che la stessa sia sottratta alla disposizione di cui al comma 136 finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa” (Deliberazione 35/SEZAUT/2016/QMIG).

A conclusione dell’*excursus* normativo in esame si colloca, da ultimo, la L. n. 234 del 30 dicembre 2021 (citata nella richiesta di parere), il cui art. 1, c. da 583 a 587, prevede un incremento delle indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario, con conseguente aumento delle indennità di funzione dovute agli amministratori, che esprime l’intento del legislatore di rafforzare l’incentivo economico degli amministratori e introdurre un nuovo parametro di calcolo, sottraendo così l’indennità di funzione al vincolo specifico dell’invarianza della spesa e ancorandolo, al contempo, al rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio (c. 584), quale nuovo vincolo interno, per il bilancio dell’ente, sostitutivo del vincolo generale dell’invarianza (Deliberazione 200/LOMBARDIA/2024/PAR; 11/SEZAUT/2023/QMIG).

2.2 In definitiva, da tutte le disposizioni citate emerge con chiarezza l’intenzione del legislatore di tenere distinte le indennità di funzione, che presentano carattere strutturale, da quelle relative ai gettoni di presenza, per contro caratterizzati dalla connessione alla effettiva presenza alle sedute. Le varie disposizioni citate trattano sempre specificamente le due fattispecie, finanche laddove stabiliscano per esse una disciplina omogenea (come nel caso dei summenzionati tagli lineari di cui all’art. 1, c. 54, L. n. 266/2005) (1/SEZAUT/2025/QMIG).

Per quel che concerne la L. 234 del 2021, il c. 583 dell’art. 1 è esplicito nello specificare che, a decorrere dal 2024, gli incrementi sono disposti per “l’indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario”. Inoltre, al c. 585, il legislatore finanziario precisa quale sia l’incremento per le “indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali”. Per contro, tali disposizioni non operano riferimento alcuno ai gettoni di presenza, palesando l’intento di stabilire un trattamento finanziario differenziato tra le indennità di funzione e i gettoni di presenza.

Per l'effetto, a legislazione vigente, i gettoni di presenza, per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, restano vincolati al principio dell'invarianza finanziaria; dal canto loro, le indennità di funzione sono astrette nel vincolo del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, principio connaturato al sistema di armonizzazione dei conti pubblici, che, quindi, deve intendersi riferito a qualunque incremento di compenso spettante agli amministratori degli enti locali non diversamente disciplinato, ivi incluse le maggiorazioni di cui all'art. 2, del D.M. n. 119/2000, per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, si pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Verucchio nei seguenti termini:

- 1) per la determinazione del gettone di presenza spettante ai consiglieri comunali è necessario tenere conto del principio di invarianza della spesa e, quindi, confermare la misura già approvata nel precedente mandato amministrativo, non tenendo conto della modifica di fascia, soltanto nel caso in cui tale modifica concerna il passaggio dalla soglia di abitanti inferiore alle 3.000 unità a quella a tale soglia superiore, ma inferiore alle 10.000 unità;
- 2) l'entrata in vigore dell'art. 1, c. 583-587, della L 30 dicembre 2021, n. 234 - che ha previsto aumenti delle indennità di funzione per sindaci, vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali nei limiti ivi previsti - si riferisce esclusivamente alle indennità strutturali e non anche ai gettoni di presenza i cui incrementi, oltre alla decurtazione del 10% di cui all'art. 1, c. 54, L. n. 266/2005, in una con le prime, soggiacciono al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Verucchio (RN);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n.

33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 9 gennaio 2025.

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 16 gennaio 2025

Per il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)