



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 maggio 2025

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------|-----------------------------|
| Francesco UCCELLO | Presidente |
| Elena BRANDOLINI | Consigliere |
| Vittorio ZAPPALORTO | Consigliere |
| Giovanni DALLA PRIA | Primo Referendario relatore |
| Paola CECCONI | Primo Referendario |
| Fedor MELATTI | Primo Referendario |
| Emanuele MIO | Referendario |

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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, adottato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere del comune di Chioggia (VE), acquisita a protocollo

della Corte dei conti n. 1701 del 9 aprile 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 13/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giovanni Dalla Pria;

FATTO

Con l'istanza di parere in epigrafe, l'Amministrazione comunale di Chioggia chiede "se la misura legittima del gettone di presenza da corrispondere ai consiglieri comunali a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 112/2008 sia quello vigente e cristallizzato "in godimento" alla data del 25 giugno 2008 – giorno di entrata in vigore del medesimo decreto legge – o se l'importo da corrispondere sia quello successivamente modificato dall'ente stesso in diminuzione e rapportato agli importi previsti dal Decreto interministeriale 04/04/2000 n. 119". Richiama, a tal fine, una serie di disposizioni di legge che disciplinano, a rispettivo titolo, la questione.

DIRITTO

L'Amministrazione comunale sopra citata chiede un coordinamento interpretativo tra le diverse fonti normative che regolano la misura del gettone di presenza da corrispondere ai consiglieri comunali. Nello specifico: il decreto interministeriale 4 aprile 2000, n. 119; il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; la l. 25 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 54; il d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e la l. 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 552.

La Sezione deve darsi carico di affrontare preliminarmente i presupposti soggettivi e oggettivi di ammissibilità dell'epigrafata richiesta di parere.

In proposito, la Corte dei conti ha stabilito che, ai fini dell'ammissibilità soggettiva, la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (quali Regione, Città metropolitana, Provincia e Comune; sui profili di necessaria identità funzionale tra sindaco e sostituto, si veda, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Autonomie, 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/QMIG).

Parimenti, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, debbono, contestualmente, sussistere le seguenti condizioni:

- 1) il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "ambito limitato alla normativa 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 e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (Sez. Autonomie, deliberazione n.

5/AUT/2006). Alla materia della “*contabilità pubblica*” ineriscono le questioni ascritte alla fase ascendente del procedimento ossia a quella propriamente contabile (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 *cit.*), attinenti l’impiego delle risorse e la connessa allocazione delle medesime nel bilancio dell’ente;

- 2) “*la funzione consultiva deve svolgersi in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*” (Sezioni Riunite, delibera 17 novembre 2010, n. 54). In tal senso, “*nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l’interpretazione ed applicazione di norme (...) che impongono il divieto di effettuare spese in capo alle pubbliche amministrazioni, per ragioni di contenimento e riduzione della spesa pubblica complessiva*” (Sez. controllo Veneto, deliberazione n. 345/2014/PAR; in tal senso, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, deliberazione 52/2023/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 70/2017/PAR);
- 3) il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015; Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015);
- 4) sono inammissibili richieste di parere per la cui soluzione “*non si rinvencono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*” (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 3/2014), quanto istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell’azione amministrativa;
- 5) l’ausilio consultivo deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere: non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Peraltro, lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino fatalmente quei profili di astrattezza e generalità, necessari a connotare la funzione consultiva nei termini suddetti. Infatti, l’apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio, in termini di mera acquisizione della *regula iuris* (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Umbria, deliberazione n. 42/2018/PAR; Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 341/2019/PAR; Sez.

controllo Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR). In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un'ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell'ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un'impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Liguria, deliberazioni n. 31/2019/PAR e n. 14/2020/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazioni n. 305/2018/PAR; n. 411/2019/PAR e n. 370/2019/PAR; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 155/2018/PAR). Nondimeno, l'osservanza dei richiamati limiti della funzione consultiva è imposta anche dalle implicazioni rivenienti dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, ossia il Codice di giustizia contabile (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Piemonte, deliberazione n. 168/2019/PAR).

Tanto premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere epigrafata è ammissibile perché promana dal Sindaco del Comune di Chioggia (VE), tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è parimenti ammissibile, alla luce delle considerazioni che precedono, perché, oltre ad essere generale e astratta, è attinente ad intrinseci profili di coordinamento della finanza pubblica a misura dell'art. 1, comma 54, lett. b), l. n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), evocato nell'istanza di parere, per cui sono rideterminati in riduzione le indennità e i gettoni di presenza spettanti, tra l'altro, ai consiglieri comunali, segnatamente per le suddette esigenze di coordinamento. Nella stessa logica, anche nei termini *ut infra*, opera l'art. 76, comma 3, d.l. n. 112/2008, parimenti evocato nell'istanza di parere (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Toscana, n. 18/2024/PAR; Sez. contr. Lazio, n. 12/2025/PAR; Corte dei conti/SEZAUT/3/2025/QMIG).

Nel merito, la Sezione ritiene che, dal coordinamento delle disposizioni contenute nella legge n. 266/2005 con quelle successivamente intervenute in materia, emerga un quadro in base al quale gli importi spettanti agli interessati restano cristallizzati a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 112 del 2008, in quanto immodificabili in aumento a partire dalla suddetta data. Più specificamente, *“la misura alla quale fare riferimento è quella edittale decurtata della percentuale di cui all'art. 1, comma 54 della L. 266/2005, anche sul presupposto che l'intenzione del legislatore con la norma di cui all'art. 76, comma 3, L. 133/2008 che ha introdotto l'attuale versione dell'art. 82, comma 11, del TUEL, è stata quella di negare incrementi “delle indennità rispetto alla misura massima edittale di cui al D.M. 119/2000” (Corte dei conti, Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 18/2024/PAR; in tal senso, deliberazione n. 32 del 13 marzo 2012, n. 204; deliberazione 14 giugno 2012, n. 246; deliberazione 11 settembre 2012, n. 250; deliberazione n. 259/2012/PAR; deliberazione n. 19/2013/PAR).*

Tale conclusione deriva dalle seguenti ragioni.

L'art. 82, comma 8, d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che la misura dei gettoni di presenza anche dei consiglieri comunali è determinata con decreto del Ministro dell'interno, di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La regolamentazione vigente corrisponde al d.m. 4 aprile 2000, n. 119, approvato ai sensi dell'art. 23, comma 9, l. n. 265/1999, trasfuso nell'art. 82 d.lgs. n. 267/2000.

In tale contesto, l'art. 1, comma 54, l. n. 266/2005 stabilisce che sono rideterminate *“in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005”*, tra l'altro, *“le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri (...) comunali [lett. b]”*.

E' opportuno, a questo punto, riportare l'originaria formulazione dell'art. 82, comma 11, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, per cui *“le indennità di funzione e i gettoni di presenza [anche dei consiglieri comunali, ndr], determinati ai sensi del comma 8, possono essere incrementati o diminuiti con delibera di giunta e di consiglio per i rispettivi componenti (...)”*. Tale formulazione è stata dapprima sostituita, a misura dell'art. 15 preleggi, dall'art. 2, comma 25, lett. d), l. 22 dicembre 2007, n. 244 che, modificando il primo periodo, ha limitato la possibilità di incremento all'indennità di funzione. Infine, l'art. 82, comma 11, è stato sostituito dall'art. 76, comma 3, d.l. n. 112/2008 nella formulazione seguente: *“...la corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità”*.

Per quanto il contenuto della sostituzione operata dal richiamato art. 76, comma 3, abbia riflessi soltanto indiretti sulla questione che ne occupa, tale articolo rileva, tuttavia, perché abroga integralmente il precedente precetto, sempre a misura dell'art. 15 preleggi. In altri termini, l'art. 76, comma 3, del tutto a prescindere dal relativo contenuto, completa l'eliminazione dal sistema del principio anteriore di incremento o diminuzione (anche l'art. 61, comma 10, d.l. n. 112/2008 ha inciso in termini di razionalizzazione finanziaria sull'art. 82, d.lgs. n. 267/2000 nel caso della diversa questione della violazione del patto di stabilità).

Si pone allora il problema degli effetti di tale soppressione, in particolare, n. in rapporto alla vigenza del richiamato art. 1, comma 54, l. 266/2005. Tale rapporto è stato acclarato in sede nomofilattica, con vincolo di conformità per la Sezione (artt. 17, comma 31, secondo periodo, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 e 6, comma 4, d.l. 12 ottobre 2012, n. 174).

In primo luogo, con riferimento all'art. 1, comma 54, l. n. 266/2005, la deliberazione n. 1/CONTR/12 delle Sezioni riunite premette 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". Nello specifico, stabilisce che "l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali, non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato DL 112 del 2008, cioè dell'importo rideterminato in diminuzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006". Infatti, con riferimento al gettone di presenza, l'art. 1, comma 54, l. n. 266/2005 va considerata "disposizione ancora vigente, in quanto ha prodotto un effetto incisivo sul calcolo delle indennità in questione che perdura ancora, e non può essere prospettata la possibilità di riespandere i valori delle indennità così come erano prima della legge finanziaria 2006; ed essendo il DL n. 78 [del 2010, NDR] finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di tale vigenza dovrà tenersi altresì conto all'atto della rideterminazione degli importi tabellari dei compensi relativi, nel senso che quanto spettante ai singoli amministratori non potrà, in ogni caso, essere superiore a quanto attualmente percepito".

In secondo luogo, tali conclusioni non mutano anche alla luce della normativa medio tempore intervenuta, "rappresentata dall'art. 1, comma 552, della legge n. 160/2019, il quale dispone che "le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 25, lettera d), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e all'articolo 76, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono da intendersi riferite al divieto di applicare incrementi ulteriori rispetto all'ammontare dei gettoni di presenza e delle indennità spettanti agli amministratori locali e già in godimento alla data di entrata in vigore delle suddette disposizioni, fermi restando gli incrementi qualora precedentemente determinati secondo le disposizioni vigenti fino a tale data", non incidendo tale norma sulla perdurante vigenza dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005, il quale non risulta espressamente abrogato; né si può ravvisare alcuna abrogazione tacita o implicita di tale norma, poiché l'art. 1, comma 552, della legge n. 160/2019 si limita a cristallizzare gli incrementi alle date di entrata in vigore delle disposizioni all'interno di essa richiamate, mentre la normativa in esame dispone una riduzione strutturale degli importi spettanti a titolo di indennità di funzione" (deliberazione Sez. contr. Veneto, n. 53/2020/PAR).

In terzo luogo, le coordinate ermeneutiche delle Sezioni riunite (deliberazione n. 1/CONTR/12) risultano ancora attuali, sia pur con riferimento ai soli gettoni di presenza, in quanto, secondo la delibera n. 3/SEZAUT/2025/QMIG, il principio di diritto formulato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 11/2023/QMIG (in base al quale il vincolo di riduzione del 10% di cui al comma 54, dell'art. 1 della legge n. 266/2005 è stato ritenuto non più applicabile ai nuovi importi delle indennità di funzione rideterminate ad opera dei commi 583-585 dell'art. 1 della legge n. 234/2021), non è estensibile, in via interpretativa, anche alla fattispecie dei gettoni di presenza di cui all'art. 82, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, che resta assoggettata alla decurtazione del 10% disposta dal comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266/2005.

Per venire all'ambito specifico del quesito, vale l'applicazione del principio *tempus regit actum* (arg. ex art. 11 preleggi) (*ex multis*, Cons. St., sez. IV, 30 luglio 2024, n. 6848), per cui l'atto amministrativo, in questo caso il provvedimento di assegnazione del gettone, soggiace alla disciplina vigente al tempo della sua adozione. Perciò, gli importi del gettone debbono considerarsi "cristallizzati" a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 112/2008, nel senso che vi è *soluti retentio*. Tale decreto-legge, modificando definitivamente il comma 11 dell'art. 82, d.lgs. n. 267/2000, ha precluso per l'avvenire (art. 11 preleggi) sia gli aumenti sia le diminuzioni del gettone. Ne deriva che le diminuzioni successive alla suddetta data non risultano più astrattamente possibili.

S'impone però, in conclusione, un'ulteriore precisazione.

Gli aumenti e le diminuzioni previsti dall'originario art. 82, comma 11, d.lgs. n. 267/2000, preclusi secondo quanto precede, rivestono natura discrezionale, nel senso che la relativa determinazione risponde alla valutazione comparativa dell'interesse pubblico effettuata dall'ente locale. Diversamente, gli aumenti e le diminuzioni implicite del gettone (perché operanti al venir meno dei presupposti giuridici dell'aumento o della diminuzione), previsti dall'art. 2, d.m. 4 aprile 2000, n. 119, rivestono natura vincolata, ricorrendo in automatico in presenza delle relative condizioni di legge: trattasi, infatti, di disposizioni cogenti di ordine pubblico economico. Rispetto alle variazioni di natura discrezionale di cui all'originario art. 82, comma 11, d.lgs. n. 267/2000, le variazioni vincolate del gettone di cui all'art. 2, d.m. n. 119/2000 potranno operare anche dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 112/2008, in quanto non coinvolte dalle relative abrogazioni (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia n. 35/2012/PAR).

La somma ridefinita all'esito di tali variazioni (ovviamente in caso di aumento), però, va parametrata alla rideterminazione in riduzione del 10% di cui all'art. 1, comma 54, l. n. 266/2005, coesistendo con quest'ultimo l'art. 2, d.m. 4 aprile 2000, n. 119. La modifica dell'originario art. 82, comma 11, d.lgs. n. 267/2000, che intestava espressamente la competenza alla giunta e al consiglio comunale, importerebbe, tuttavia, la competenza residuale di quest'ultimo ex art. 42, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 267/2000: infatti, le variazioni dell'art. 2, d.m. n. 119/2000 risultano contenute nel corrispondente stanziamento di bilancio o nella sua variazione.

Restano salve le eventuali previsioni regolamentari di cui all'art. 82, comma 11, novellato. Il conseguente procedimento di spesa spetta alla funzione amministrativa (vedasi artt. 107 e 183, commi 7, 8 e 9, d.lgs. n. 267/2000).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rilascia il parere in epigrafe nei termini di cui in parte motiva.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Chioggia (VE), quanto al competente Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 maggio 2025.

Il Magistrato relatore

Giovanni DALLA PRIA

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 23 maggio 2025

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente