



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario, relatore

Nell'adunanza del 27 marzo 2024,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "*ulteriori forme di collaborazione*" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Matteo Lariccia;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 1° febbraio 2024, al n. 786, il Sindaco del Comune di Pisa ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente la misura del gettone di presenza da corrispondere ai consiglieri comunali.

3. Nella parte argomentativa dell'istanza, l'ente premette che i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire - ai sensi dell'art. 82, co. 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (d'ora in avanti, TUEL) - un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni; che la misura, ai sensi dell'art. 82, comma 8, è determinata, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel rispetto dei criteri evidenziati dal medesimo comma ed in particolare dal Decreto interministeriale n. 119/2000, Tabella A.

3.1 Ricorda ancora l'istante che in virtù dell'art. 82, co. 11, del TUEL nella sua versione originaria, era attribuita al Consiglio comunale la competenza a deliberare l'eventuale aumento del cd. gettone di presenza; che in applicazione dell'art. 1, co. 54, della l. n. 266/2005 (finanziaria 2006), il legislatore aveva disposto la riduzione degli importi relativi ai gettoni di presenza di una misura corrispondente al 10% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005; e, infine, che il potere attribuito al Consiglio comunale in merito all'eventuale aumento del gettone di

presenza è stato “sospeso” con l. n. 244/2007 (finanziaria del 2008) e successivamente soppresso dall’art. 76, co. 3, del d. l. n. 112/2008, convertito con l. n. 133/2008 ed entrato in vigore in data 25 giugno 2008.

4. Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di Pisa domanda alla Sezione “*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 quella vigente e cristallizzata al 25 giugno 2008 – giorno di entrata in vigore del medesimo decreto legge - o se l’importo da corrispondere sia quello da rideterminarsi adeguandolo agli importi previsti dal Decreto interministeriale del 04/04/2000 n. 119*”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all’esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all’art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l’ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all’attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

1.1 Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell’ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l’effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

2. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto formulata dalla amministrazione comunale del Comune di Pisa, rappresentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell’ente, ai sensi e per gli effetti dell’art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

3. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta può parimenti essere considerata ammissibile, in quanto rientrante nel perimetro della contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne la corretta interpretazione della normativa in materia di gettoni di presenza spettanti ai consiglieri comunali nell’esercizio delle loro funzioni, coinvolgendo 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. Afferma, in tal senso, la giurisprudenza della Corte dei conti che “(l) a funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz’altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi

nei confronti di 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (Sez. riunite, 54/CONTR/10).

3.1 La richiesta, inoltre, è proposta in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere reso dalla Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante, sconfinando in un intervento di co-amministrazione.

3.2 Per la sua formulazione, inoltre, il parere richiesto non implica valutazioni di comportamenti amministrativi, connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale.

4. La favorevole valutazione preliminare sulla ammissibilità del quesito – esaminata sotto gli esplicitati profili - consente di accedere all'analisi del merito della richiesta.

5. Il quesito di merito posto all'esame della Sezione richiede di essere preceduto da una succinta ricostruzione del regime normativo relativo alla disciplina dei gettoni di presenza.

6. A tal riguardo, l'art. 82, co. 2, del TUEL prevede, per la partecipazione a consigli e commissioni, il diritto di consiglieri comunali (e provinciali) di percepire un gettone di presenza - entro il limite dell'ammontare complessivo mensile di un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco (o Presidente di provincia) - determinato in base al decreto di cui al comma 8 del medesimo articolo.

6.1 La disposizione del comma 8 demanda, infatti, la determinazione (dei criteri) per indennità di funzione e gettoni di presenza a un decreto del Ministro dell'Interno, adottato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato- città ed autonomie locali.

6.2 La disciplina in parola ha trovato attuazione con il D.M. 4 aprile 2000, n. 119, che ha predisposto, unitamente ad altre specificità tecniche, una griglia (tabella A) di importi tabellari, differenziati in relazione alle categorie di amministratori e alla dimensione demografica dell'Ente.

6.3 Ai sensi del comma 11, il legislatore prevedeva, inoltre, che indennità di funzione e gettoni di presenza (come determinati ai sensi del comma 8) potevano essere, altresì, incrementati con delibera di giunta o di consiglio per i rispettivi componenti, ad esclusione degli enti locali in condizioni di dissesto finanziario e nei

limiti di una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata in rapporto alla dimensione demografica degli enti, dal decreto di cui al comma 8. Tale disposizione è stata modificata, come si osserverà in seguito.

6.4 La legge prevede, infine, che - con le medesime procedure di cui al comma 8 - il decreto ministeriale possa essere riveduto (comma 9) e, con cadenza triennale, rinnovato per adeguamento agli indici di inflazione (comma 10).

7. Sulla determinazione di indennità e gettone di presenza hanno inciso, come si è già avuto modo di anticipare, alcune sopravvenienze normative dettate da esigenze di riduzione della spesa e di coordinamento della finanza pubblica.

7.1 Con la norma di cui all'art. 1, co. 54, della l. n. 23 dicembre 2005, n. 266 (estranea al sistema della disposizione dell'art. 82), il legislatore ha disposto la riduzione dei gettoni di presenza spettanti ai consiglieri 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 a certa data (30 settembre 2005) (Sezione Toscana controllo, Deliberazione n. 259/2012/PAR).

7.2 Con l'art. 2, co. 25, lett. d), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il legislatore ha successivamente modificato l'art. 82, co. 11, del TUEL. Per l'effetto, oltre alla riduzione della platea degli amministratori locali, ne è risultata conservata la facoltà di deliberare incrementi limitatamente alle sole indennità di funzione; e, d'altra parte, è stata 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.

7.3 Con l'art. 76, co. 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (oggetto della odierna richiesta di parere), ferma restando la già avvenuta abrogazione della disciplina riguardante l'incremento dei gettoni, è stata infine soppressa la possibilità di deliberare incrementi riguardanti le indennità di funzione. In virtù di tale disposizione, il testo dell'art. 82, co. 11 del TUEL è stato sostituito dal precetto - nella formulazione attualmente vigente - secondo cui (per il riconoscimento di indennità e gettoni) "*la corresponsione dei gettoni di presenza è subordinata all'effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni*".

8. L'evoluzione così delineata del quadro normativo ha ingenerato dubbi interpretativi sul calcolo applicabile del gettone di presenza da corrispondere ai consiglieri comunali per la partecipazione a consigli e commissioni.

9. L'odierno quesito è volto, per l'appunto, a conoscere se - al fine di determinare la misura legittima del gettone di presenza da corrispondere ai consiglieri comunali -

si debba far riferimento agli importi cd. tabellari, previsti dal Decreto Ministeriale 4 aprile 2000, n. 119 (come meglio delineati al punto 6.2 della presente delibera) oppure agli importi cd. in godimento, determinati e cristallizzati al 25 giugno 2008, data in cui è entrato in vigore il d.l. n. 112/2008, pertanto incrementati o diminuiti in virtù delle disposizioni sopra descritte (incremento per delibera di giunta o consiglio, punto 6.3; incremento per revisione o rinnovo per adeguamento all'inflazione, punto 6.4; riduzione una tantum per contenimento della spesa, punto 7.1).

9.1 La Sezione Toscana, con propri precedenti, ha avuto modo di precisare con riguardo a un quesito di analogo tenore che *“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” (come precisato anche dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/2010)”* (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).

9.2 Tale orientamento poggiava le sue conclusioni, in particolare, su una antecedente pronuncia delle Sezioni Riunite resa in funzione nomofilattica con la quale era stato riconosciuto il carattere strutturale, e non solo temporaneo, della decurtazione del 10% di cui all’art. 1, comma 54, L. 266/2005 ed era stato stabilito espressamente che: *“all’attualità, 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 l’importo rideterminato in diminuzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006”* (Sezioni riunite, deliberazione n. 1 del 12 gennaio 2012)¹. Concludevano, in tale pronuncia, le Sezioni riunite nel senso che *“quanto spettante ai singoli amministratori non potrà in ogni caso essere superiore a quanto attualmente percepito”* (*Ibidem*).

10. Non ravvisandosi, in relazione all’odierno quesito, modifiche normative o fattuali che inducano a discostarsi dai precedenti sopra riportati, questa Sezione ritiene di dover confermare l’orientamento già espresso, secondo cui la misura alla quale fare riferimento per il calcolo dell’importo dei gettoni di presenza è quella cd. in godimento - comprensiva degli incrementi e delle decurtazioni di legge - in coerenza con la *ratio iuris*, resa manifesta da ultimo dall’adozione della vigente formulazione dell’art. 82, comma 11, TUEL, che è intervenuto con finalità di contenimento della spesa pubblica.

11. In conformità e a sostegno della predetta opzione interpretativa, si deve altresì ricordare che il legislatore è, di recente, intervenuto con una disposizione secondo cui:

¹ Pronuncia resa dalle Sezioni riunite ai sensi dell’art.17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102.

“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” (art. 1, co. 552, legge 27 dicembre 2019, n. 160, non richiamato dall'odierno istante).

11.1 Trattasi di norma che riveste natura di interpretazione autentica, a riprova dell'assunto secondo cui - al fine di determinare la misura legittima del gettone di presenza da corrispondere ai consiglieri comunali - si deve far riferimento agli importi in godimento al 25 giugno 2008, data di entrata in vigore del d.l. n. 112/2008, come incrementati (o diminuiti) in precedenza, in conformità alle disposizioni di legge.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Pisa, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 27 marzo 2024.

Il Relatore
Matteo Lariccia
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 29 marzo 2024.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)