



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere (relatore)
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 17 dicembre 2008**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per

l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in seguito TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 21 aprile 2008 con la quale il Sindaco della Città di Bresso ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 100 del 3 dicembre 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bresso (Milano);

Udito il relatore, dott. Giorgio Cancellieri;

## **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Bresso (Milano), con nota n.28955 in data 19 novembre 2008, ha posto un quesito alla Sezione in merito alla possibilità di provvedere alla maggiorazione degli importi relativi ai gettoni di presenza dei Consiglieri comunali, alla luce dei vari interventi normativi in materia di finanza locale, in particolare il reintegro del 10% dell'indennità, decurtato con determinazione dirigenziale nel 2006, ai sensi dell' art.1 co. 54 della legge n. 266 del 2005 (Finanziaria 2006), l'adeguamento ISTAT ai sensi del co.10 art. 82 TUEL, quale tardivo reintegro di indici non applicati nel periodo 2003/2008, ed infine le maggiorazioni previste dall'art.2 del D.M. n.119/2000.

## CONSIDERATO

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bresso può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo in corso;

- c) ha "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in ordine all'interpretazioni di norme contenute nella legge finanziaria (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 29 giugno 2006);
- d) rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione con delibera 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006).

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### RITENUTO

La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, ancora una volta, che le concrete modalità attuative delle decisioni, così come ogni altra scelta attinente l'attività gestionale dell'ente, spettano esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale (per tutte: delibera di questa Sezione 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Comunque, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

Il quesito, inoltre, richiede alcune precisazioni preliminari.

- 1) La condizione di amministratore locale comporta l'acquisizione di alcuni diritti di carattere economico, differenziati in relazione alla carica ricoperta.

In particolare, l'art. 82 del TUEL disciplina tra le varie indennità anche il gettone di presenza riconosciuto ai consiglieri comunali prevedendo un

limite nell'ammontare percepito nell'ambito di un mese e la possibilità della sua trasformazione in una indennità di funzione senza comportare per l'ente maggiori oneri finanziari (commi 2 e 4).

2) La misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza è determinata secondo precisi criteri fissati nel Decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000, n. 119 (Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell'articolo 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265), emanato in applicazione della disciplina prevista dall'art. 23 della legge n. 265 del 1999, come si è detto integralmente recepita nell'art. 82 del TUEL.

3) Ai componenti degli organi elettivi spetta, quindi, un gettone di presenza per la partecipazione alle sedute di competenza (Consiglio e Commissioni).

Il diritto al percepimento del gettone è circoscritto dallo stesso art. 82 TUEL che disciplina le caratteristiche e stabilisce, sia pure *per relationem*, l'entità massima degli importi che ciascun consigliere può percepire, rinviando al Decreto del Ministro dell'Interno, già citato, la determinazione della misura base.

4) Alla luce della previsione originaria del co. 11 dell'art. 82 del TUEL, era demandata agli stessi organi che ne avevano diritto la possibilità di disporre un incremento od una diminuzione della misura base sia dell'indennità che del gettone di presenza, semprechè ricorressero le condizioni indicate nello stesso comma e, comunque, all'interno dei parametri stabiliti dal Decreto ministeriale.

Il legislatore, quindi, si era limitato a fissare criteri uniformi nella determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza che, nel rispetto del principio di autonomia degli enti locali, potevano essere derogati

parzialmente, anche in relazione alle potenzialità economiche di ciascun ente.

- 5) Al fine di contenere i costi delle amministrazioni pubbliche, negli ultimi anni le norme di cui al citato art. 82 sono state oggetto di modifiche, operate con le leggi finanziarie per il 2006 e per il 2008 nonché, da ultimo, con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante *"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*.

In particolare:

5.1) la legge 23 dicembre 2005, n. 266, nell'ambito della manovra di finanza pubblica per il 2006, ha previsto all'art. 1, co. 54 che "Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati, in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005, i seguenti emolumenti:

a) *le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti;*

b) *le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane;*

c) *le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita"*.

In relazione all'interpretazione ed applicazione di questa norma, la Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti ha precisato che la riduzione del 10% delle indennità e gettoni di presenza

degli amministratori locali era da ritenere limitata al solo anno 2006, anche in relazione all'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità di una norma analoga relativa agli amministratori regionali, allo stralcio di una disposizione dello stesso tenore contenuta nel disegno di legge relativo alla finanziaria per il 2007 e, infine, alla mancata specificazione della durata pluriennale dell'intervento. Peraltro, è stato precisato che la formulazione della norma in questione avrebbe comportato la rideterminazione delle indennità e dei gettoni di presenza, in riduzione rispetto a quelle fissate alla data del 30 settembre 2005, con la conseguenza che, a partire dal 1° gennaio 2007, non si sarebbe verificata alcuna reintegrazione automatica delle indennità e gettoni nella misura prevista prima del 30 settembre 2005, ma gli enti avrebbero riacquisito la possibilità di disporre incrementi ai sensi del citato co. 11, dell'art. 82 (Corte conti, Sez. Toscana, 26 giugno 2007, n. 11; id, 3 aprile 2008, n. 9);

5.2) anche la legge finanziaria per il 2008 è intervenuta nella materia in questione, modificando alcuni commi dell'articolo 82 e, in particolare, il comma 8 che prevede i criteri ai quali deve attenersi il decreto ministeriale di fissazione dell'indennità e dei gettoni di presenza nonché il comma 11 che, nella formulazione introdotta dalla legge 27 dicembre 2007, n. 296, ha previsto che potessero essere oggetto di incremento le sole indennità spettanti al Sindaco, al Presidente della Provincia ed ai componenti della Giunta comunale e provinciale (art. 2, co. 25 della legge n. 244 del 2007). La disposizione in oggetto non ha fornito alcuna indicazione in ordine né alle indennità di funzione spettanti agli altri soggetti originariamente indicati nella norma né ai gettoni di presenza dei componenti gli organi elettivi.

Anche in relazione all'interpretazione di questa norma è intervenuta la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione

Toscana ritenendo, con specifico riferimento alla determinazione dell'indennità spettante ai Presidenti ed Assessori delle unioni o consorzi tra enti locali e delle comunità montane, che, nel silenzio della norma rispetto al testo previgente, sia possibile procedere all'incremento delle indennità dei soli soggetti specificamente contemplati dalla disposizione e che la nuova disciplina, che non prevede la possibilità di disporre incrementi per tutti gli altri soggetti, trovi immediata applicazione "prevalendo e sostituendosi alle disposizioni regolamentari ed alle deliberazioni amministrative" (Corte conti, Sez. Controllo Toscana, 5 maggio, 2008, n. 13).

Per quanto precede, in base al combinato disposto del novellato comma 8 lettera c) e del comma 11, non sussiste più, a decorrere dal 1.1.2008, la possibilità di incremento dei gettoni di presenza e per i consiglieri la facoltà di optare per l'indennità di funzione, al posto del gettone di presenza e quindi di percepire tale l'indennità;

5.3) da ultimo, è intervenuta una ulteriore modifica normativa ad opera del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in particolare per effetto degli articoli 61 comma 10 e 76 comma 3. La versione da ultimo novellata del comma 11 in argomento, introdotta dall'art.76, comma 3, infatti, nulla più prevede in ordine alla facoltà di incremento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, ma si limita a stabilire, in ordine alla corresponsione dei gettoni ai consiglieri, la subordinazione della stessa all'effettiva partecipazione a consigli e commissioni, demandando la fissazione dei relativi termini e modalità al regolamento.

Perciò, il legislatore ha eliminato in via generale ogni possibilità di incremento delle indennità di funzione, nonché dei gettoni di presenza, rispetto alle misure determinate ai sensi del comma 8 del medesimo art.82 TUEL ; la misura edittale così determinata diventa parametro e

limite ineludibile, senza nessun margine di discrezionalità nell'incrementare gli importi da parte dei competenti organi.

In proposito, è utile ricordare anche la disposizione che prevede, per gli enti indicati nel medesimo articolo 82, che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità, la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, a decorrere dal 1° gennaio 2009, con una riduzione del 30% rispetto all'ammontare, risultante alla data del 30 giugno 2008;

5.4) le numerose modifiche che il legislatore negli ultimi anni ha apportato alla disciplina relativa al compenso da riconoscere agli amministratori locali sono indirizzate verso una progressiva limitazione sia dell'entità delle indennità e dei gettoni che del potere in capo a ciascun ente di apportare variazioni rispetto a quanto stabilito, in linea generale, dal legislatore e dal Governo, incaricato di attuare la disciplina.

Si tratta di una linea di tendenza costante che, come si è visto, ha trovato conferma anche nell'ultimo intervento normativo, contenuto nella manovra finanziaria per il 2009, e che, pertanto, deve fungere da criterio interpretativo delle disposizioni vigenti, via via introdotte in sede di manovra finanziaria annuale.

6) Alla luce delle indicazioni normative sopra richiamate, in relazione alla richiesta del sindaco del comune di Bresso, può ritenersi che:

- l'art. 1, co. 54 della legge n. 266 del 2005 ha operato una rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni, in riduzione del 10% rispetto a quella in essere alla data del 30 settembre 2005;

- a partire dal 1° gennaio 2007, gli enti avevano riacquisito il diritto di modificare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza, così come rideterminati a seguito della legge finanziaria per il 2006;

- con il comma 3 dell'art. 76 del D.L. n. 112 del 2008, non è più prevista alcuna possibilità di modifica delle indennità o dei gettoni di presenza, rispetto a quanto disposto dal Decreto ministeriale; la mancata previsione della possibilità di disporre incrementi di indennità e gettoni di presenza, così come risultante dalla normativa vigente, comporta quindi l'impossibilità di adottare delibere di aumento dei compensi risultanti dal citato Decreto;
- infine, quale norma di chiusura, per tutti gli enti virtuosi e non, attesa la triennialità della disposizione stessa, è disposta anche la sospensione fino al 2011 dell'incremento dei valori edittali prevista nel comma 10 dell'articolo 82 TUEL, cioè l'adeguamento triennale sulla base della media degli indici annuali ISTAT di variazione del costo della vita (art. 61 comma 10 del suddetto D. L. n. 112).

Rimane aperto il problema<sup>1</sup> degli effetti di delibere modificative adottate anteriormente dai competenti organi dell'ente e, in particolare, se questi provvedimenti conservino efficacia per tutta la consiliatura, in relazione al potere previsto dal TUEL al momento dell'adozione della delibera. In senso positivo sembra deporre, da un lato, la mancata espressa previsione di una caducazione dei provvedimenti medio tempore adottati e, dall'altro, la natura delle delibere stesse, la cui efficacia dovrebbe permanere sino all'adozione di una diversa delibera ovvero sino all'elezione di un nuovo organo collegiale, circostanza che implica la necessità di una nuova delibera, quantomeno ricognitiva.

In tal modo verrebbero salvaguardate anche le aspettative dei componenti degli organi, beneficiari delle maggiori indennità o gettoni di presenza.

---

<sup>1</sup> Vedasi, in proposito, la Deliberazione n. 51/pareri/2008 di questa Sezione.

Rimane, di conseguenza, aperta anche la possibilità che ciascun organo, nell'ambito della sua autonomia e nel rispetto delle indicazioni che si rinvergono nella politica finanziaria di contenimento dei costi, proceda alla riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza, riconducendoli, perlomeno, entro i limiti fissati dal Decreto Ministeriale.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons. Giorgio Cancellieri)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 18 dicembre 2008  
Il Direttore della Segreteria  
(dott. ssa Daniela Parisini)