



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 15 marzo 2011**

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 131/2003;

Vista la nota n. 2644 del 23 febbraio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni (MI);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta

proveniente dal Comune di Sesto San Giovanni (MI);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni (MI), rilevata la sussistenza di contrapposte interpretazioni della normativa in materia, chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità di cumulo tra indennità di funzione e gettoni di presenza per mandati elettivi, ricoperti dalla stessa persona, presso enti diversi.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per indennità di funzione e gettoni di presenza per mandati elettivi presso enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

Per dare soluzione al quesito in epigrafe, occorre valutare in primo luogo la portata dell'abrogazione, avvenuta per opera dell'art. 2, comma 25, della legge finanziaria 2008, del comma 6 dell'art. 82 del TUEL (che consentiva il cumulo: "*le indennità di funzione sono cumulabili con i gettoni di presenza quando siano dovuti per mandati elettivi presso enti diversi, ricoperti dalla stessa persona*") e cioè se tale abrogazione comporti necessariamente la non cumulabilità di indennità e gettoni di presenza per mandati elettivi ricoperti dalla stessa persona presso enti diversi, pur in assenza di una specifica esclusione.

In proposito, non si può che confermare quanto espresso da questa Sezione con i precedenti pareri n. 12/2008 e n. 25/2008, conformi, peraltro, ad analogo parere rilasciato dalla Sezione di Controllo per il Veneto n. 11/2008, ribadendo le motivazioni ivi richiamate. Al contrario, non si può condividere l'opposta conclusione cui è pervenuta la giurisprudenza amministrativa richiamata nel quesito (TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sent. n.219 del 12.2.2009, TAR Veneto, Sez. I, sent. n. 3464 del 9.12.2009, TAR Piemonte, sent. n. 4377 del 3.12.2010), in quanto fondata su erronei presupposti. In proposito, per i motivi di cui si dirà di seguito, si osserva come non sia idonea a suffragare la tesi favorevole alla cumulabilità tra indennità di funzione e gettoni di presenza, ricoperti dalla stessa persona presso enti diversi, la motivazione che "*all'intervenuta abrogazione del comma sesto che espressamente delineava la possibilità del cumulo tra indennità di carica e gettone di presenza non ha fatto da contraltare l'introduzione nel corpo della norma vigente, di un'omologa disposizione che invece stabilisse a chiare note il divieto di cumulo tra le due indennità in argomento*", né l'osservazione in forza della quale "*se il legislatore ha conservato il divieto di cumulo per il caso in cui le funzioni di Sindaco e di membro di organo collegiale vengano disimpegnate nell'interesse del medesimo ente locale (...) viceversa*

*qualora quelle funzioni siano svolte per enti locali diversi non v'è spazio per un'applicazione estensiva del divieto di cumulo in argomento, interpretazione che colliderebbe con il divieto di applicazione analogica o estensiva di norme eccezionali di cui all'art. 14 delle disp., prel. al codice civile, considerata la natura di norma eccezionale che va attribuita all'art. 82, comma settimo del TUEL recante il divieto in parola" (TAR Piemonte, sent. cit.).*

Inoltre, il parere di questa Sezione n.69/2008, anch'esso citato nel quesito proveniente dal Comune di Sesto San Giovanni, concerne fattispecie diversa da quella in esame.

Affrontando la questione posta al vaglio di questa Sezione, nei richiamati pareri n. 12/2008 e n. 25/2008 è stata determinata la portata dell'abrogazione del comma 6 dell'art. 82 del TUEL, che disponeva il cumulo, secondo quanto segue.

Ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile "*Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore*".

L'espressa disposizione di legge individua ed inquadra in vario modo le diverse figure di abrogazione, oggetto di ampio dibattito sia in sede dottrina che giurisprudenziale. Non v'è dubbio che, per quanto riguarda l'abrogazione tacita, è necessario l'intervento dell'interprete per l'individuazione della norma abrogata e per precisare i limiti dell'abrogazione stessa, mentre nel caso dell'abrogazione espressa è la stessa *voluntas legis* ad imporre che la disposizione abrogata non possa più ricevere applicazione successivamente all'entrata in vigore della disposizione abrogatrice.

Ora, se non è applicabile una disposizione abrogata, a fortiori non può ritenersi applicabile una norma, ricavata aliunde per via interpretativa, che avesse lo stesso contenuto. D'altra parte, se si era reso necessario introdurre un'apposita disposizione (comma 6 citato) che contemplasse il cumulo di detti emolumenti, è ragionevole pensare che tale norma non poteva essere ricavata per analogia legis o juris ovvero dai principi generali dell'ordinamento, che anzi già in passato, e a maggior ragione dopo la finanziaria 2008, sembrano condurre nella direzione opposta. Se la presenza di una siffatta norma non può essere ravvisata nell'ordinamento indipendentemente da una disposizione di legge, tale norma non può aver resistito all'abrogazione espressa della disposizione medesima.

Diversamente, un esplicito divieto di cumulo è espressamente previsto per i parlamentari nazionali ed europei, nonché per i consiglieri regionali, nel

successivo art. 83 del TUEL, anch'esso novellato dall'art. 2, comma 26, della finanziaria 2008.

Peraltro, nel caso in trattazione il principio *ubi lex voluit, dixit* non può essere richiamato in quanto esiste una disposizione abrogatrice che esprime pienamente la voluntas legis contraria al cumulo.

Che la volontà del Legislatore vada in direzione dell'inapplicabilità del cumulo è poi confermato dal contesto normativo in cui è inserita la disposizione abrogatrice, e precisamente i commi da 23 a 32 dell'art. 2 della legge finanziaria per il 2008, recanti norme dirette al contenimento dei costi per la rappresentanza nei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e degli assessori comunali e provinciali, costi che gravano sulla finanza pubblica, incidendo sulle risorse della collettività (parere n. 12/2008 cit.).

Risulta perfettamente coerente la modifica dell'art. 83, 2° comma del TUEL, intervenuta con l'art. 2, comma 26 della Legge Finanziaria 2008 che ha stabilito che gli amministratori locali di cui all'art. 77, comma 2 del TUEL non percepiscono alcun compenso, tranne quello dovuto per indennità di missione, per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, a condizione che sia connesso all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche. Tale disposizione va interpretata come divieto di cumulo per gli amministratori locali in quanto già remunerati con l'indennità di funzione (parere n. 25/2008 cit.).

Infine, resta da dire che a conferma delle suddette conclusioni è recentemente intervenuta l'espressa disposizione legislativa di cui all'art.5, comma 11, del D.L. 31.5.2010, n. 78, conv. in L. 30.7.2010, n. 122, che ha previsto che *"chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta"*. Con la conseguenza che, com'è stato chiarito nel condivisibile parere Sez. Reg. contr. Sardegna n. 116 del 30.10.2010, *"dall'entrata in vigore della Legge di conversione n. 122/2010 il Sindaco che rivesta anche la carica di Consigliere provinciale, ai sensi dell'art. 5, comma 11, non potrà ricevere "più di un emolumento, comunque denominato" dovendo, pertanto, scegliere se percepire l'indennità di funzione di Sindaco o i gettoni di presenza spettanti per la partecipazione a consigli e commissioni in qualità di Consigliere provinciale. Si ritiene (...) che il legislatore utilizzando l'espressione di "organi appartenenti a diversi livelli di governo" abbia voluto inserire una norma di chiusura all'interno dell'art. 5 del L. n. 122/2010, dedicato alla "Riduzione del costo degli apparati politici e amministrativi", riferendosi indistintamente ai diversi livelli di governo anche propri di Enti diversi e che il termine generico di "emolumento" ricomprenda qualsiasi compenso sia a titolo di indennità di funzione che di gettone di presenza"*.

Conclusivamente, il comma 6 dell'art. 82 del TUEL, espressamente abrogato dall'art. 2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, non può ricevere applicazione e pertanto le indennità di funzione e i gettoni di presenza dovuti per mandati elettivi ricoperti dalla stessa persona presso enti locali diversi non sono cumulabili.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 31 marzo 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)