



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 7 febbraio 2012

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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 9881 di protocollo in data 24 gennaio 2012, con la quale il sindaco del comune di Bergamo ha richiesto 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Bergamo;

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Bergamo con nota n. 9881 del 24 gennaio 2012, ha posto un quesito in merito alla corresponsione dell'indennità di funzione ai presidenti dei consigli di circoscrizione, esponendo quanto segue.

L'art. 23, comma 22 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha disposto che *"la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e successive modificazioni"*.

Il comune di Bergamo, che ha una popolazione di circa 120.000 abitanti, ha articolato, a suo tempo, il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento, ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267, circoscrizioni che sopravviveranno fino alla scadenza del mandato elettivo da cui hanno avuto origine, quando troverà concreta applicazione l'articolo 2, comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che ha disposto la soppressione delle circoscrizioni nei comuni con popolazione inferiore ai 250.000 abitanti.

Ciò premesso, si chiede di conoscere quale sia la corretta interpretazione da darsi alla norma in oggetto indicata e, conseguentemente, se possa ancora essere corrisposta l'indennità di funzione ai presidenti dei consigli di circoscrizione in un comune con meno di 250.000 abitanti, a decorrere dal 6 dicembre 2011.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, 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 pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al Comune richiedente; rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano il contenimento della spesa pubblica nell'ambito delle amministrazioni locali.

Nel caso di specie, la richiesta attiene alla natura meramente onorifica di talune cariche elettive di ufficio o organo di ente territoriale non previsto dalla Costituzione a tenore dell'art. 23, comma 22 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214. L'interpello pertanto è incentrato sull'interpretazione di una norma finanziaria di contenimento della spesa della pubblica amministrazione locale, rientrando a pieno titolo nella nozione di contabilità pubblica.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Bergamo è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## MERITO

La richiesta di parere afferisce alle difficoltà di definire l'esatta portata applicativa dell'art. 23 comma 22 del D.L. 6 dicembre 2011, n.201 (c.d. "salva Italia"), recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n.214.

Il decreto c.d. "salva Italia" s'inserisce nel solco della legislazione dell'emergenza finanziaria varata per porre un argine alla crisi economica e al disequilibrio finanziario dei conti pubblici. Il decreto legge introduce norme di drastico e urgente ridimensionamento dei costi degli apparati pubblici, al fine di evitare il possibile *default* dello Stato.

Il dubbio che l'amministrazione comunale pone concerne la diretta applicabilità della predetta disposizione nei confronti dell'indennità di funzione erogata in favore dei presidenti dei consigli circoscrizionali di decentramento, trattandosi di articolazioni territoriali ammesse in ambito comunale ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267.

Nella prima formulazione della norma, l'art. 23, comma 22 del D.L. 6 dicembre 2011, n.201 disponeva che: *"La titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza"*.

Per definire l'alveo di applicazione della norma di contenimento, il legislatore si è avvalso di due criteri: uno oggettivo, riferito all'eleggibilità della carica, ufficio o organo; l'altro soggettivo, riferito alla mancata menzione dell'ente territoriale nella Costituzione della Repubblica.

Proprio in ragione di tale ultimo criterio oggettivo, nell'immediata vigenza del decreto legge e prima della modifiche apportate con la legge di conversione, si sono delineate due opposte interpretazioni con riferimento al quesito che ci occupa: *quid juris* per gli emolumenti erogati in favore dei presidenti di circoscrizione comunale dei comuni capoluogo di provincia ai sensi dell'art. 82 T.U.E.L.?

Un primo orientamento, coerente con la logica dei tagli finanziari introdotti dal decreto "salva Italia", ha ritenuto la norma estensibile ad ogni articolazione territoriale in cui il comune sia suddiviso, facendo leva sulla diretta eleggibilità degli organi di vertice, nonché valorizzando la soggettività giuridica autonoma delle circoscrizioni di decentramento comunale, ancorché non dotate di personalità giuridica di diritto pubblico al pari di ogni ente locale.

In altri termini, si è sostenuto che il riferimento testuale *"agli uffici o organi di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione"* fosse una locuzione più selettiva rispetto al mero riferimento agli enti locali e che dunque la

disposizione si estendesse ad ogni articolazione territoriale dotata di rilevanza esterna (ufficio o organo) in cui i rappresentanti fossero eletti dai cittadini.

Di contro, alla luce del diverso orientamento interpretativo (sul punto cfr. nota ANCI del 7 dicembre 2011), dirimente per individuare l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione era (ed è) la carenza di previsione costituzionale dell'ente territoriale.

L'art. 114, comma 1, Cost. annovera le entità territoriali che costituiscono la Repubblica: comuni, province, città metropolitane, regioni, Stato.

L'art. 2 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267 specifica che si intendono per enti locali, i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

Ne consegue che, argomentando per esclusione, la Carta Costituzionale non annovera le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni, ed in generale, le forme associate in cui i comuni si consorziano per la gestione delle funzioni amministrative (art. 2 comma 2 del T.U.E.L.).

In buona sostanza è stato argomentato che, limitatamente agli enti territoriali individuati dall'art. 23 comma 22 del decreto legge citato, la norma finanziaria ha introdotto il principio generale di gratuità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva, che dovrà essere assunto a titolo onorifico dall'eletto; che gli uffici e le cariche elettive degli enti territoriali previsti nella Costituzione sono esclusi dal principio di gratuità dell'incarico elettivo; che, conseguentemente, le circoscrizioni di decentramento comunale, configurandosi quali articolazioni territoriali *sub*-comunali, sono state sussunte, per così dire, nell'ombrello protettivo del proprio ente di riferimento, il comune, ricompreso senza dubbio fra gli enti locali annoverati espressamente dalla Costituzione.

Le questioni interpretative sono state superate in sede di conversione del D.L. 6 dicembre 2011, n.201, atteso che il Parlamento ha introdotto un'ulteriore espressione testuale all'art. 23 comma 22, aggiungendo, in ordine al principio generale del titolo onorifico della carica elettiva, la locuzione " *con esclusione dei comuni di cui all'art. 2 comma 186, lettera b), della legge 23 dicembre 2009, n.191*", esplicitando, dunque, un criterio selettivo con finalità di migliore adattamento del criterio generale ai richiamati comuni, in ragione dell'utilità degli organi circoscrizionali che continueranno a rappresentare le esigenze della popolazione nei comuni superiori ai 250.000 abitanti.

In sede di conversione, il legislatore ha inteso ampliare il novero degli uffici ed organi di natura elettiva di un ente territoriale esclusi dal principio di gratuità della carica elettiva, con specifico riferimento alle circoscrizioni di decentramento comunale.

Occorre dunque evidenziare a quali categorie di comuni la disposizione faccia riferimento, stante la tecnica di rinvio legislativo utilizzata per individuare la fattispecie.

L'art. 2 comma 186, lettera b), è inserito in una disposizione recante la disciplina di coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica (legge 23 dicembre 2009, n.191) che incide direttamente sull'assetto organizzativo dei comuni previsto all'art. 17 del T.U.E.L., in relazione alle progressive riduzioni del contributo ordinario di funzionamento che lo Stato trasferisce agli enti territoriali per l'espletamento delle funzioni ordinarie.

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 2 comma 186, lettera b) della legge 23 dicembre 2009, n.191 il decentramento comunale era obbligatorio per i comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti (art. 17 comma 1 T.U.E.L.), facoltativo per i comuni fra i 100.000 e i 250.000 abitanti (art. 17 comma 3 T.U.E.L.).

Attualmente, la citata disposizione prescrive la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale indicate nel T.U.E.L., tranne che per i comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti e con salvezza del principio di "decentramento accentuato" applicabile ai comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti (art. 17 comma 5 T.U.E.L.).

In ragione del criterio demografico, utilizzato quale strumento per ridurre i costi degli apparati amministrativi, l'art. 17 comma 3 del T.U.E.L. deve intendersi abrogato per palese incompatibilità. I comuni fra i 100.000 e i 250.000 non possono più articolare il proprio territorio in circoscrizioni comunali di decentramento, stante una presunzione di superfluità delle suddette suddivisioni territoriali.

La rimodulazione del regime dei tagli entro cui si è mosso il legislatore nel convertire in legge con modificazioni il decreto 6 dicembre 2011, n.201, risponde a cogenti esigenze di risparmio pubblico immediato, al fine di coordinare la finanza pubblica locale e di contenere la spesa.

Il legislatore ha esercitato una legittima prerogativa in una materia riservata alla competenza legislativa statale, mantenendo il regime restrittivo previsto per le circoscrizioni di decentramento comunale dei comuni inferiori ai 250.000 abitanti, la cui soppressione è da tempo prevista per legge e, nel contempo, escludendo dal principio di gratuità della carica elettiva, i vertici degli organi circoscrizionali che persistono nei comuni superiori ai 250.000 abitanti.

Da ciò si deduce che non avrebbe senso attribuire al predetto riferimento circoscrizionale (art. 2 comma 186 lett. b della legge 23 dicembre 2009, n.191), un efficacia ritardata sino alla naturale scadenza del mandato elettivo dei presidenti dei consigli di circoscrizione per i comuni inferiori ai 250.000 abitanti, poiché con la soppressione dell'organo non si porrebbe alcun problema di determinare la corresponsione dell'indennità di funzione ai suoi rappresentanti di vertice.

Valorizzando il dato testuale che in sede di conversione ha profondamente inciso sui criteri d'individuazione degli organi elettivi cui non attribuire alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, si deve concludere che l'art. 23 comma 22 del D.L. 6 dicembre 2011, n.201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2012, n.214 ha ridefinito, *in parte qua*, il criterio attributivo dell'indennità di funzione disciplinato dall'art. 82 comma 1, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267, già previsto, per il caso che qui rileva, in favore dei presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia (art. 1, comma 731, lett. a della legge 27 dicembre 2006, n.296 già modificativo dell'art. 82 T.U.E.L.).

Quanto al *dies a quo* di entrata in vigore della norma determinativa della gratuità, la Sezione osserva che le modifiche intervenute in sede di conversione hanno consolidato il precipitato normativo già contenuto nella prima formulazione del decreto legge. Ne consegue che, con riferimento ai comuni inferiori ai 250.000 abitanti, il titolo onorifico della carica elettiva di presidente di circoscrizione comunale è pienamente confermato.

In conclusione, in risposta allo specifico quesito posto dall'amministrazione comunale di Bergamo, a partire dall'entrata in vigore del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, l'indennità di funzione può essere destinata solo ai presidenti dei consigli circoscrizionali dei comuni capoluogo di provincia superiori ai 250.000 abitanti.

**P.Q.M.**

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 09/02/2012  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)