



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

composta dai magistrati:

dott. Donato Centrone	Presidente f.f.
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nelle adunanze in camera di consiglio del 1.10.2014 e del 15.10.2014

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 del giorno 5 luglio 2014 con la quale il sindaco del Comune di Ozzeno 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 sopra citato;

Vista la deliberazione n.24/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione Autonomie, depositata in data 6 ottobre 2014;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

### **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del Comune di Ozzero, con nota del giorno 5 luglio 2014, pone alla Sezione diversi quesiti in merito alla corretta applicazione della disposizione di cui all'art. 1, comma 136, della legge 56/2014. Dopo aver premesso che:

- com'è noto, per compensare l'effetto dell'avvenuto innalzamento del numero di Amministratori operato dalla medesima legge – che per il comune istante, con popolazione residente pari a 1545 abitanti, si sostanzia in un aumento dei Consiglieri da 6 a 10 ed in una diminuzione degli Assessori, rispetto a quelli nominati prima delle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale del 25 maggio u.s., da 4 a 2 – la richiamata disposizione ha disposto l'obbligo di assicurare l'“invarianza” della spesa in relazione agli oneri connessi con lo status degli amministratori di cui alla Parte I, Titolo III, Capo IV del D.Lgs. n. 267/00 e succ. mod. ed integr.;
- l'invarianza della spesa dovrebbe avere come parametro di riferimento, in base alla prospettazione dell'Ente istante, il numero di amministratori definiti dal D.L. n. 138/11, con la conseguenza che l'operazione apparirebbe complessa, “in quanto vengono in rilievo sia costi teoricamente di natura standard (indennità di funzione, determinata in misura fissa fatte salve eventuali rinunce), sia costi di natura variabile (gettoni di presenza per i Consiglieri, permessi, etc.);

ha posto alla Sezione i seguenti specifici quesiti

- “ a) come si deve procedere in relazione alla variabilità della natura dei costi sopra illustrata?

b) il parametro di riferimento del costo per la determinazione di indennità e gettoni di presenza deve essere teorico o concreto?

In altre parole, il D.L. 138/2011 prevedeva, in relazione al successivo rinnovo del Consiglio comunale, per Enti con popolazione superiore a 1000 abitanti e non superiore a 3000, oltre il Sindaco, 2 assessori e 6 Consiglieri: oggi, in ossequio all'art. 1 comma 135, della L. 56/2014, i medesimi Enti hanno 2 assessori e 10 Consiglieri oltre il Sindaco. Il calcolo, pertanto, deve guardare esclusivamente al numero degli amministratori (quindi deve trattarsi di un confronto di costi teorico) o deve guardare anche a vicende specifiche che li riguardano (operando quindi un confronto concreto)? Ad esempio, qualora il Sindaco uscente fosse stato dipendente in servizio e quindi subiva la decurtazione del 50% dell'indennità di funzione ex art. 82. comma I, D.Lgs. 267/2000, mentre il Sindaco eletto a seguito del rinnovo del Consiglio comunale del 25 maggio u.s. non sia dipendente in servizio, il "precedente" dimezzamento va neutralizzato agli effetti del confronto oppure no? Eventuali rinunce alle indennità manifestate da precedenti amministratori influiscono nella determinazione delle indennità oggi liquidabili?

c) quale è il periodo da tenere come riferimento per effettuare il calcolo qualora debba procedersi con una determinazione "storica" del parametro di raffronto del costo non superabile? L'esercizio finanziario precedente (2013) ovvero la media rapportata all'intero mandato precedente (2009-2014)?

d) nel calcolare oggi, quanto meno ai fini dell'anno 2014, l'indennità di funzione di Sindaco e Assessori, occorre guardare all'intero esercizio o esclusivamente alle mensilità dell'anno 2014 successive alla proclamazione?

e) è corretto escludere dall'alveo della disposizione in commento il costo afferente i permessi retribuiti, gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi connessi agli amministratori, come prefigurato dal Ministero degli Interni? ”.

### **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 è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 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 comma 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

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.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **MERITO**

La richiesta del Comune di Ozzero, come sopra ricordato, concerne la corretta interpretazione del disposto del comma 136, dell'art. 1, della Legge 7 aprile 2014, n. 56, che così statuisce: "i comuni interessati dalla disposizione di cui al comma 135 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei

revisori dei conti. Ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico". In merito alla formulazione del comma ora richiamato va, preliminarmente, ricordato come l'ultimo periodo è stato successivamente aggiunto dall' art. 19, comma 1, lett. d), del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89.

Com'è evidente la disposizione deve essere letta alla luce del precedente comma 135, in base al quale "all'articolo 16, comma 17, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni: a) le lettere a) e b) sono sostituite dalle seguenti: «a) per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due; b) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dodici consiglieri e il numero massimo di assessori è stabilito in quattro»; b) le lettere c) e d) sono abrogate".

Il combinato disposto delle due disposizioni ora richiamate prevede, ad invarianza di spesa, l'aumento del numero massimo di consiglieri e di assessori comunali nei comuni fino a 10.000 abitanti. In particolare, nei comuni fino a 3.000 abitanti, il numero massimo dei consiglieri comunali, oltre al sindaco, è elevato a 10 e il numero massimo degli assessori è stabilito in 2. Nei comuni da 3.000 a 10.000 abitanti, il numero massimo dei consiglieri comunali, oltre al sindaco è elevato a 12. Al fine di assicurare l'invarianza di spesa connessa all'aumento di cui sopra, i comuni interessati provvedono, 'prima di applicarla', a rideterminare gli oneri connessi allo status degli amministratori locali, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti.

Gli specifici quesiti sollevati nella richiesta di parere in esame riguardano, in particolare, le modalità attraverso le quali deve essere assicurata l'invarianza della spesa relativa agli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, a fronte della rideterminazione del numero degli assessori e dei consiglieri sopra indicata. Giova, preliminarmente, ricordare come la materia in esame è stata oggetto di una circolare interpretativa del Ministero dell'Interno, prot. n. 6508 del 24 aprile 2014, di una delibera di altra Sezione regionale questa Corte (sez. Puglia n. 112/PAR/2014), nonché, seppur incidentalmente, della deliberazione

della Sezione delle Autonomie n.24 /SEZAUT/2014/QMIG, depositata in data 6 ottobre 2014.

Alla luce del richiamato quadro normativo ed interpretativo possono, ora, esaminarsi i singoli quesiti posti dal Comune istante.

**a) sulle modalità di computo dei costi di natura variabile ed e) sul costo afferente i permessi retribuiti, gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi connessi agli amministratori.**

Il primo quesito posto dal Comune chiede di sapere come procedere, ai fini della rideterminazione degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, dovendo assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, in relazione ai costi di natura variabile (gettoni di presenza per i Consiglieri, permessi, etc.), che vengono in rilievo insieme a costi teoricamente di natura standard (indennità di funzione, determinata in misura fissa fatte salve eventuali rinunce).

Al riguardo deve, preliminarmente, evidenziarsi come la novella legislativa sopra richiamata di cui all' art. 19, comma 1, lett. d), del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, ha, come sopra ricordato, aggiunto la seguente previsione al comma 136 in esame: "ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico". Alla luce della successiva specificazione normativa e della circostanza che, salvo la richiamata successiva esclusione, il legislatore ha agganciato l'obbligo di invarianza della spesa agli oneri, nessuno escluso, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, non può che concludersi per la computabilità di tutto le spese relative ai rimanenti oneri considerati nella *sedes* normativa ora richiamata, indipendentemente dalla natura variabile o standard delle stesse. L'interpretazione della disposizione in commento, come ben evidenziato nella nota del Ministero dell'Interno sopra richiamata, non può, infatti, che tenere conto "delle esigenze di rafforzamento delle misure di contenimento e controllo della spesa pubblica".

**b) sul parametro di riferimento del costo per la determinazione di indennità e gettoni di presenza.**

Il quesito in esame viene anche esemplificato dal Comune, evidenziando come *ex lege* n. 56/2014, per i comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti e non superiore a 3000 si determini un incremento

di 4 consiglieri, a parità di numero di assessori (2). Alla luce di ciò il Comune chiede di sapere se "Il calcolo, pertanto, deve guardare esclusivamente al numero degli amministratori (quindi deve trattarsi di un confronto di costi teorico) o deve guardare anche a vicende specifiche che li riguardano (operando quindi un confronto concreto)? Ad esempio, qualora il Sindaco uscente fosse stato dipendente in servizio e quindi subiva la decurtazione del 50% dell'indennità di funzione ex art. 82, comma 1, D.Lgs. 267/2000, mentre il Sindaco eletto a seguito del rinnovo del Consiglio comunale del 25 maggio u.s. non sia dipendente in servizio, il "precedente" dimezzamento va neutralizzato agli effetti del confronto oppure no? Eventuali rinunce alle indennità manifestate da precedenti amministratori influiscono nella determinazione delle indennità oggi liquidabili?".

Al riguardo, appaiono pienamente condivisibili le conclusioni cui perviene la deliberazione della Sezione Puglia sopra richiamata (n.112/2014/PAR). In tale decisione, preliminarmente, si constata l'assenza di specifiche previsioni normative e la necessità di un'interpretazione che non può prescindere da un'attenta valorizzazione della *ratio* della nuova disciplina, in cui un ruolo centrale è, senza dubbio, dato dall'esigenza di non incrementare la spesa pubblica. Tale impostazione trova, da ultimo, autorevole conferma nella pronuncia della Sezione Autonomie sopra richiamata (n.24 /SEZAUT/2014/QMIG), ove si afferma che la disposizione in esame "in uno alle indicazioni rese dal Ministero dell'Interno che ha evidenziato come l'applicazione della stessa debba tener conto delle esigenze di rafforzamento delle misure di contenimento e controllo della spesa, (cfr. nota 6508 del 24 aprile 2014) appare, invero, significativa di una evoluzione normativa e di una tendenza univoca della legislazione in ragione della quale può ritenersi che l'effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza - richiamato dal Ministero dell'Interno nel parere del 22 settembre 2010, corroborato dalla circolare n. 32 del 17 dicembre 2009 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e recepito dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la pronuncia n. 1/2012 - sia ancora attuale e vigente".

Ne deriva, come affermato nella citata deliberazione della Sezione Puglia "che il limite della invarianza della spesa sia unico (non vi sono limiti per ciascuna voce di spesa, ad esempio, limiti distinti per le indennità di funzione o il rimborso delle spese di viaggio), riguardi complessivamente l'ente (non il singolo amministratore o il singolo organo dell'ente) e sia costituito dalla somma di una pluralità di voci eterogenee. Occorre, quindi, considerare un limite unico determinato da voci di spesa diversamente

quantificate in base alla loro natura (es. spesa storica per le spese di viaggio e per la partecipazione ad associazioni rappresentative e misura massima spettante ai sensi del citato art.82 per indennità di funzione e gettoni di presenza), rapportato al D.L. 138/2011. In via meramente esemplificativa, se il Comune, in base agli articoli da 77 a 87 del D.Lgs. 267/2000, nell'ipotesi (normale) che sia stata corrisposta una indennità di funzione a tutti gli amministratori in carica, ha speso euro 13.000 per 13 amministratori uscenti (12 consiglieri e il Sindaco), avrà euro 7.000 (essendo previsti 6 consiglieri e il Sindaco in base al D.L. 138/2011) come limite conseguente alla applicazione della legge 56/2004 (con 10 consiglieri e il Sindaco). Essendo individuato un limite unico, l'ente nella sua piena autonomia decisionale potrà compensare eventuali incrementi di talune tipologie di spesa con riduzioni di altre: in via meramente esemplificativa, potrà esserci un aumento degli oneri per permessi retribuiti, a fronte di una corrispondente riduzione di altre voci".

**c) sul periodo da tenere come riferimento per effettuare il calcolo qualora debba procedersi con una determinazione "storica" del parametro di raffronto del costo non superabile.**

Nella formulazione del quesito in esame, il Comune istante propone due alternative nell'individuazione del parametro di raffronto: l'esercizio finanziario precedente (2013) ovvero la media rapportata all'intero mandato precedente (2009-2014).

Oltre a quanto già evidenziato al punto precedente, giova premettere che al fine di determinare il limite unico di spesa in base al quale determinare l'invarianza, appare pienamente condivisibile l'interpretazione proposta nella circolare del Ministero dell'Interno, sopra richiamata e fatta propria anche dalla deliberazione della Sezione Puglia n.112/2014/PAR, che, come detto, lega tale verifica al numero di amministratori indicati dal D.L. 138/2011.

Considerata, infatti, "la evidente volontà del legislatore di non incrementare la spesa pubblica in argomento, la rideterminazione degli oneri deve assicurare l'invarianza di spesa in relazione al numero di amministratori indicati all'art.16, co.17, del D.L. 138/2011 e non al numero di amministratori in carica al momento della entrata in vigore della legge 56/2014. Il legislatore, pertanto, nel momento in cui, affermando il principio della invarianza della spesa, si riferisce alla "legislazione vigente" assume come parametro la spesa che deriva dalla applicazione della normativa in essere al momento della applicazione della legge 56/2014 (quindi il D.L. 138/2011) e non di quella in essere al momento della elezione degli amministratori uscenti (che può essere la disciplina vigente prima della legge 191/2009). Tale

soluzione risulta apprezzabile sia per ragioni di uniformità e, quindi, senza che abbia rilevanza la durata del mandato degli amministratori uscenti, sia in quanto una diversa interpretazione condurrebbe al paradossale effetto, almeno potenziale, di incrementare la spesa, dal momento che, generalmente, i Consigli e le Giunte uscenti di Comuni con meno di 10.000 abitanti hanno un numero di consiglieri e di assessori maggiore di quello stabilito dal D.L. 138/2011 e, quindi, comportano per gli enti una spesa tendenzialmente maggiore rispetto a quanto stabilito prima dal D.L. 138/2011 e poi dalla legge 56/2014" (cfr. deliberazione Puglia n. 112/2014/PAR).

Alla luce di ciò appare del tutto condivisibile il parametro ( su cui cfr. deliberazione Puglia n. 112/2014/PAR) dato dalla spesa relativa all'esercizio finanziario precedente alle elezioni amministrative e, quindi, alla concreta applicazione della legge 56/2014. In mancanza, infatti, di espresse indicazioni legislative tale soluzione appare preferibile in considerazione del principio di annualità del bilancio (art.162 del D.Lgs. 267/2000).

**d) sulle modalità di calcolo ai fini dell'anno 2014, dell'indennità di funzione di Sindaco e Assessori.**

Al riguardo, nel proporre tale quesito, il Comune istante avanza due diverse soluzioni interpretative: tenere in considerazione l'intero esercizio 2014 ovvero le mensilità dell'anno 2014 successive alla proclamazione. Tenuto conto delle osservazioni già formulate nei punti precedenti e alla *ratio* della disciplina in esame, la soluzione preferibile appare, senza dubbio, la prima, che si presenta maggiormente idonea al perseguimento dell'obiettivo di invarianza delle spese considerate.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.  
(Dott. Donato Centrone)

Depositata in Segreteria  
Il 17/10/2014  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)