



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario relatore
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2015

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 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. 2672 del 16 dicembre 2014, pervenuta a questa Sezione in pari data (prot. C.C. 18474), con la quale il Sindaco del Comune di Rogolo (SO) ha chiesto un parere;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Rogolo, con la richiesta indicata in epigrafe, pone alla Sezione il seguente quesito:

se – “e con quale decorrenza” – sia ancora vigente il divieto di percepire i cc.dd. “gettoni di presenza” da parte dei consiglieri comunali nei comuni sotto i mille abitanti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune all'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, 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 del 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 dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 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 svolti nel parere si

limitano 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 di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le istanze di parere, si osserva che il Sindaco del Comune è organo legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale.

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).

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Dalle sovraespresse 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 considerato.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva preliminarmente che essa rientra nella materia della contabilità pubblica.

Le disposizioni latamente finalizzate al contenimento della spesa attengono, come già più volte rilevato da questa Sezione (v., tra le ultime, le deliberazioni n. 134/2014/PAR e n. 114/2014/PAR; v. altresì la deliberazione n. 59/2012/PAR), al delineato concetto "dinamico" di contabilità pubblica, inerendo ad una materia che inevitabilmente viene ad incidere sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010); in tale materia ben può esplicarsi l'attività consultiva della Corte dei conti (v. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 63/2014/PAR).

La richiesta di parere in esame, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1.- In via preliminare, la Sezione precisa che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che, in materia, lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'amministrazione in sede di esercizio delle proprie prerogative gestorie.

Tale parere, peraltro, è definito nel suo oggetto dalla concreta formulazione dell'istanza presentata dall'ente; tuttavia la pronuncia di questa Sezione si atterrà ad una disamina delle sole questioni generali ed astratte sottese ai quesiti posti dall'ente locale.

2.- Con il quesito prima riportato l'ente territoriale chiede, in definitiva, se – "e con quale decorrenza" – sia ancora vigente il divieto di percepire i cc.dd. "gettoni di presenza" da parte dei consiglieri comunali nei comuni sotto i mille abitanti.

Il quesito posto si incentra sull'interpretazione del primo periodo dell'art. 16, comma 18, del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, il quale letteralmente stabilisce che "(a) decorrere dalla data di cui al comma 9, ai consiglieri dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti non sono applicabili le disposizioni di cui all'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000", disposizione che prevede, fra l'altro, la corresponsione di un'indennità di funzione e dei gettoni di presenza nell'ambito della complessiva disciplina dello *status* degli amministratori locali. Ne consegue che, "(a) decorrere dalla data di cui al comma 9", non applicandosi più a detti consiglieri l'art. 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ad essi non possono più esser corrisposti, fra l'altro, i gettoni di presenza.

L'attività deliberativa di questa Corte ha peraltro già avuto modo di rilevare che, in forza del richiamo al comma 9, nel testo originario della disposizione tale termine veniva a coincidere con il giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del Comune che, successivamente al 13 agosto 2012, fosse stato per primo interessato al rinnovo delle cariche elettive, ovvero con la decorrenza dell'obbligo, per i comuni con popolazione fino a mille abitanti, di esercizio associato di "tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". L'art. 19, comma 2, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012, ha successivamente riscritto i primi sedici commi dell'art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011 ed ha eliminato, nel comma 9, l'unico riferimento temporale dotato di un certo grado di certezza, senza tuttavia modificare il richiamo (tuttora) operato dal comma 18 dello stesso art. 16 al comma 9 al fine della fissazione, fra l'altro, della decorrenza temporale dell'eliminazione dei gettoni di presenza. In questo contesto, sulla base di un'interpretazione logico-sistematica (*ex art. 12 delle cc.dd. "preleggi"*), l'attività consultiva di questa Corte – in considerazione del contenuto complessivo del predetto art. 16, finalizzato alla generalizzazione della gestione in forma associata, da parte dei comuni, di tutte le funzioni e di tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di comuni – ha già chiarito che l'abolizione dei gettoni di presenza per i consiglieri comunali, oggetto del presente parere, decorre solamente dal momento della costituzione dell'unione di comuni (v. il parere della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 170 del 20 settembre 2012).

Su tale quadro normativo è successivamente intervenuta la legge n. 56 del 2014 che, con il comma 104 dell'art. 1, ha, fra l'altro, abrogato il predetto comma 9, insieme alla complessiva disciplina introdotta dai commi da 1 a 13 della medesima disposizione, con la conseguenza di lasciare senza immediato referente normativo il termine considerato dal comma 18 del predetto art. 16, che tuttora fissa la decorrenza dell'efficacia della disposizione "dalla data di cui al comma 9". Tale scelta normativa pone conseguentemente due problemi, oggetto del presente parere: 1) se il venir meno dell'applicabilità, ai consiglieri dei comuni aventi fino a mille abitanti, dell'art. 82 T.U.E.L., stabilito da detta disposizione, sia ancora vigente, ovvero se detta limitazione sia stata implicitamente abrogata dal comma 104 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014; 2) quale sia, in caso di risposta affermativa circa detta vigenza, la relativa decorrenza.

2.1.- Quanto al primo quesito, si deve rilevare che la *ratio* della disposizione di cui al primo periodo del comma 18 dell'art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, è quella di operare un contenimento della spesa pubblica principalmente tramite un più ampio fenomeno riorganizzativo dei comuni di minori dimensioni, indirizzati dal sistema normativo verso forme di gestione associate delle funzioni e dei servizi. In particolare, nel caso di specie tale misura si realizzava – secondo il previgente testo normativo, come riformulato dal comma 2 dell'art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e prima della disposta abrogazione operata dalla legge n. 56 del 2014 – tramite la previsione della costituzione di un'apposita unione di comuni, cioè di un nuovo ente locale, dotato di una propria autonoma *governance*, che sarebbe dovuto succedere (ex comma 3 del previgente art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011) ai comuni associati nella gestione delle funzioni e dei servizi, con l'ulteriore conseguenza della corrispondente "compressione", in materia, delle prerogative gestorie degli organi dei comuni componenti.

In particolare, tale quadro normativo demandava espressamente al consiglio comunale dei comuni componenti l'unione la sola adozione, "entro il 30 novembre, di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'unione entro il precedente 15 ottobre". Tale complessivo elemento organizzativo – di riallocazione della concreta attività gestionale in capo all'unione – veniva a ricollegarsi a sua volta, nel complessivo disegno legislativo, anche alla contestuale previsione del venir meno dell'applicabilità, ai consiglieri dei comuni con popolazione fino a mille abitanti, delle "disposizioni di cui all'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000". In altre parole, il risparmio di spesa operato tramite il predetto comma 18 si ricollegava *in primis* ad

un esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei comuni con popolazione fino a mille abitanti per mezzo di un'unione "speciale", disciplinata in maniera parzialmente derogatoria rispetto al T.U.E.L.; ciò tuttavia, come emerge dalla lettera del comma 1 dell'art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, come modificata dal comma 2 dell'art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, "in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione". Il complesso delle disposizioni di cui ai predetti commi da 1 a 13, quindi, nel testo introdotto dal comma 2 dell'art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, si qualificava comunque come alternativa al processo di aggregazione disposto da un'altra disposizione, tuttora vigente, ed assumeva la natura di complessiva previsione derogatoria e facoltizzante rispetto alla disciplina "generale" di cui all'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010. Tale ultimo intervento normativo prevede infatti, ai commi 25 ss. (nel testo attualmente vigente), che i "comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)", ovvero con l'esclusione delle funzioni connesse alla tenuta dei registri di stato civile. Peraltro, come si evince dal successivo comma 31-*bis*, introdotto dall'art. 19, comma 1, lett. e, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, la possibilità di opzione per la convenzione è riconosciuta in dipendenza dall'effettivo conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, divenendo invece la scelta per l'unione vincolata, negli altri casi, al termine della convenzione medesima; ciò conformemente alla *ratio* di complessivo contenimento della spesa pubblica a cui tale disciplina, nel complesso, s'informa.

In virtù di ciò, è dunque evidente che la scelta legislativa di abrogare i commi da 1 a 13 del predetto art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011, ad opera del comma 104 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, e di non abrogare contestualmente la previsione di cui al comma 18 del medesimo art. 16 – anche in considerazione della natura speciale dell'unione ivi prevista per i comuni fino a mille abitanti e dell'alternatività di tale forma associativa rispetto all'unione di comuni invece disciplinata, come modalità organizzativa delle funzioni fondamentali, per i comuni fino a cinquemila abitanti (con le eccezioni ivi previste)

dall'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 – induce a ritenere che la previsione di cui al comma 18 dell'art. 16, in precedenza riferentesi *in primis* al momento della costituzione dell'unione di cui ai commi da 1 a 13 dell'art. 16 (norma speciale per i comuni fino a mille abitanti), continui ad avere vigenza con riferimento, ora, al momento dell'eventuale costituzione dell'unione di comuni di cui ai commi 25 ss. dell'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, disposizione questa a cui anche i comuni aventi popolazione fino ai mille abitanti sono assoggettati in conseguenza della predetta abrogazione della disciplina speciale ad opera della legge n. 56 del 2014 (sulle misure di contenimento della spesa in essa recate v., in generale, la deliberazione di questa Sezione n. 265/2014/PAR); ciò anche in considerazione della gravidanza, per l'ente locale, dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni di cui al comma 27 della medesima disposizione, come modificato dall'art. 1, comma 530, della legge n. 147 del 2014.

Tuttavia, al pari della previgente disciplina (art. 16, comma 12) si deve osservare che l'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010 ammette, in espressa alternativa all'ordinario modulo d'intervento dell'unione, il modello convenzionale, che non incide, secondo l'art. 30 del T.U.E.L., sull'organizzazione interna dell'ente. È dunque evidente che laddove i comuni con popolazione fino ai mille abitanti riescano ad ottenere il richiesto conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione congiunta delle funzioni fondamentali con il ricorso al mero modello convenzionale, essi potranno continuare ad avvalersi dell'applicazione ai propri consiglieri dell'art. 82 T.U.E.L. dato che, in riferimento a tale modulo organizzativo, si vengono a realizzare, nell'ottica del contenimento della spesa, fenomeni di coordinamento dei servizi – che al più s'avvalgono di uffici comuni secondo quanto previsto dall'art. 30, comma 4, del decreto legislativo n. 267 del 2000 – piuttosto che vere e proprie alterazioni della struttura degli enti, che in definitiva concretizzano tramite la convenzione il presupposto per nuove modalità gestorie e non fattispecie di successione di nuovi soggetti nell'esercizio delle funzioni precedentemente esercitate. In senso analogo s'è peraltro già pronunciata questa Corte, che ha confermato, sulla base di un'interpretazione letterale, tale conclusione (v. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 63/2014/PAR).

2.2.- Ciò posto, è dunque chiaro che la decorrenza dell'applicazione del predetto comma 18 dell'art. 16 del decreto legge n. 138 del 2011 viene ora a coincidere con la realizzazione del disegno associativo di cui ai commi 25 ss. dell'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla

legge n. 122 del 2010. Al riguardo, giova ricordare che il comma 31-*ter* del richiamato art. 14 – introdotto dall’art. 19, comma 1, lett. e, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e modificato prima dal comma 530 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 e poi dal comma 1-*quinqüies* dell’art. 23 del decreto legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014 – stabilisce che i comuni debbano assicurare l'attuazione delle disposizioni ricordate: a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27 dell’art. 14; b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre funzioni fondamentali; b-*bis*) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali; decorsi tali termini è previsto l’esercizio di un potere sostitutivo ex art. 8 della legge n. 131 del 2003.

È dunque tale complesso di termini a costituire il momento finale entro cui i Comuni devono procedere all’esercizio associato delle funzioni, con tutte le relative conseguenze, anche organizzative, ulteriori (v. ancora il parere della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 170 del 20 settembre 2012).

Quindi, concludendo, in disparte l’ipotesi in cui il Comune abbia deciso di esercitare le proprie funzioni fondamentali tramite l’istituto della convenzione nel pieno rispetto dei parametri prescritti dall’art. 14, comma 31-*bis*, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, deve ritenersi che il comune con popolazione inferiore a mille abitanti, a decorrere dal momento in cui è sancita l’adesione all’unione di comuni secondo la tempistica prima descritta, non possa più applicare ai propri consiglieri le disposizioni di cui all’art. 82 del T.U.E.L.

3.- Di tali enunciati il Comune richiedente terrà conto nella propria attività di auto-organizzazione, alla luce del quadro normativo sopra ricostruito.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L’Estensore
(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

26/01/2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)