



**Repubblica italiana**

**Corte dei conti**

**La Sezione del controllo per la Regione Sardegna**

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 12 luglio 2023;

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006 e

dalla deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

Vista la richiesta di parere del 22 maggio 2023, formulata dal Sindaco del Comune di Serrenti (SU) e trasmessa a questa Sezione dal Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna con nota assunta al protocollo di questa Sezione n. 3386 del 16 giugno 2023;

Visto il decreto n. 15 del 19 giugno 2023, con il quale il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al referendario Valeria Mascello;

Vista l'ordinanza n. 10/2023, con cui il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per la Camera di consiglio del 12 luglio 2023 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Referendario Valeria Mascello;

#### **PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Serrenti ha rivolto alla Sezione richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, che ne ha disposto l'inoltro con deliberazione n. 15 del 14 giugno 2023, acquisita al prot. n. 3386 del 16 giugno 2023.

Nella richiesta di parere sono stati sottoposti all'attenzione della Sezione i seguenti quesiti:

- 1) se debba essere riconosciuto un unico gettone di presenza ai componenti del consiglio comunale, ovvero più gettoni, qualora nell'arco della medesima giornata partecipino sia a sedute del consiglio comunale che a sedute delle commissioni consiliari, ovvero a più sedute di commissioni comunali differenti, trattandosi di diverse sedute degli organi istituzionali dell'ente, posto che la

formulazione dell'art. 4, comma 2, L.R. n. 1/2023 (legge di stabilità regionale 2023) non appare dirimente in tal senso;

- 2) se le disposizioni in materia di gettoni di presenza dei consiglieri comunali di cui all'art. 4, L.R. n. 1/2023 abbiano effetto retroattivo dal 1° gennaio 2023 o dalla data di pubblicazione della predetta legge sul BURAS.

Con la deliberazione n. 15/2023, il Consiglio delle Autonomie Locali, nel disporre la trasmissione alla Sezione della richiesta di parere del Comune di Serrenti, poneva all'attenzione della Sezione anche i seguenti quesiti: a) nel silenzio della norma, quale sia l'importo massimo percepibile dal consigliere di municipalità e se lo stesso vada parametrato a un  $\frac{1}{4}$  dell'indennità prevista per il presidente della municipalità (come stabilito dalla legge finanziaria 2008) o, nel silenzio della norma, a un  $\frac{1}{8}$  dell'indennità massima mensile prevista per il sindaco; b) se la corresponsione dei nuovi importi dei gettoni ai consiglieri e indennità al presidente di municipalità decorra dalla pubblicazione della legge sul BURAS, oppure abbia effetto retroattivo dal 1° gennaio 2023.

## **CONSIDERATO IN DIRITTO**

### **1. Ammissibilità.**

Ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, le Regioni e i Comuni, le Province e le Città metropolitane, questi ultimi di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, possono richiedere "*pareri in materia di contabilità pubblica*" alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Sezione deve quindi verificare se la richiesta di parere presenti i requisiti di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sia sotto il profilo soggettivo relativo alla legittimazione dell'ente e dell'organo richiedente il parere, sia sotto il profilo oggettivo relativo all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica.

Sotto il **profilo soggettivo**, la richiesta di parere è ammissibile poiché proviene, per il tramite del CAL, dal Sindaco del Comune di Serrenti che, in quanto rappresentante dell'ente locale (art. 50, comma 2, del TUEL), è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

Non sono, invece, ammissibili sul piano soggettivo gli ulteriori quesiti che il CAL, in occasione dell'inoltro della richiesta di parere del Comune di Serrenti, ha formulato nella deliberazione n. 15/2023, non rientrando tale soggetto tra quelli legittimati a formulare direttamente le richieste di parere.

Invero, in tema di ammissibilità sul piano soggettivo delle richieste di parere, nella deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG la Sezione delle Autonomie ha richiamato gli *"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva"* deliberati nell'adunanza del 27 aprile 2004, dove la Sezione stessa aveva precisato come linea interpretativa generale dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 *che «la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte»*. Nella citata deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha altresì richiamato la delibera n. 13/2007/SEZAUT secondo cui *«il Consiglio delle autonomie locali, dove è già istituito, non è legittimato a chiedere direttamente e autonomamente pareri»*.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere si configura ammissibile tenuto conto degli orientamenti generali espressi dalla magistratura contabile, in particolare nelle pronunce della Sezione delle autonomie (*"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva"* deliberati nell'adunanza del 27 aprile 2004; deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR; deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; deliberazione n.

24/SEZAUT/2019/QMIG; deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) e delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Alla stregua di tali orientamenti, nella richiesta di parere in esame i quesiti sottoposti all'attenzione della Sezione risultano attinenti alla materia della contabilità pubblica poiché concernono l'interpretazione di norme contenute nella legge di stabilità regionale, che sono di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, con un indubbio impatto sulla gestione dei bilanci e sui connessi equilibri degli enti locali.

Inoltre, nel caso *de quo*, i quesiti sono formulati in maniera astratta, non interferendo con concrete fattispecie gestionali né con l'esercizio di funzioni di altri plessi giurisdizionali o della stessa Corte.

Ne consegue, alla luce delle considerazioni sopra esposte, che la richiesta di parere formulata dal Comune di Serrenti in persona del Sindaco, inoltrata per mezzo del CAL, deve ritenersi ammissibile per entrambi i profili considerati.

## **2. Merito**

Nella richiesta di parere il Comune di Serrenti rileva la sussistenza di dubbi interpretativi riguardanti gli artt. 4 e 24, della legge regionale n. 1/2023 (legge stabilità 2023).

2.1. Con il **primo quesito** il Comune di Serrenti domanda se, alla luce della formulazione dell'art. 4, comma 2, L.R. n. 1/2023 (Legge stabilità 2023), il previsto vincolo dell'unicità del gettone di presenza del consesso che si riunisce più volte nella stessa giornata riguardi soltanto l'ipotesi della stessa ("medesima") commissione (ad esempio la commissione di bilancio) o debba essere inteso in termini generali per qualsiasi seduta, sia di consiglio che di commissione, o di commissioni diverse (ad esempio bilancio ed urbanistica).

Come evidenziato nella richiesta di parere la parola "medesime" riferita alle "commissioni consiliari", presente nella norma, è stata aggiunta in

sede di emendamento, in quanto nella stesura iniziale era previsto un divieto di cumulo generalizzato per l'ipotesi di più sedute (sia di consiglio che di commissione) svolte nella stessa giornata.

Al fine di rispondere al quesito appare utile richiamare le principali disposizioni normative che disciplinano la materia dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali nell'ambito della normativa nazionale e nell'ambito della normativa della Regione autonoma della Sardegna.

Sul piano della normativa nazionale, l'art. 82, comma 2, del TUEL riconosce il diritto al gettone di presenza *«per la partecipazione a consigli e commissioni»*, prescrivendo che *«In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8»*; il comma 7 sancisce il divieto di cumulo tra indennità di funzione e gettone di presenza per la partecipazione a sedute degli organi collegiali; il comma 11 dispone che *«La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità»*.

La disciplina dettata dal Testo unico in materia di enti locali non contempla il principio di unicità del gettone di presenza per la partecipazione a sedute del consiglio o di commissioni nell'ambito della medesima giornata, limitandosi a prescrivere che la partecipazione alle sedute sia effettiva. Diversamente, la previgente normativa statale in materia di indennità di presenza di consiglieri comunali e provinciali aveva espressamente prescritto la non cumulabilità delle indennità di presenza per la partecipazione a sedute del consiglio e delle commissioni consiliari permanenti nell'ambito della medesima giornata (artt. 10 e 11, della legge 27 dicembre 1985, n. 816, abrogata dall'art. 274, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Nella Regione autonoma della Sardegna la disciplina dei gettoni di presenza è stata innovata con la legge di stabilità regionale 2023 (L.R. n. 1/2023) che ha introdotto all'art. 4 *"Disposizioni in materia di gettoni di presenza dei consiglieri comunali e di indennità dei presidenti e consiglieri di municipalità"*.

Le norme introdotte con l'art. 4 della L.R. n. 1/2023, espressione dell'esercizio della potestà legislativa della Regione in materia di ordinamento degli enti locali (art. 3, comma 1, lett. b) dello Statuto speciale della Regione Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3/1948), dettano al comma 1 prescrizioni con riguardo alla misura del gettone di presenza che spetta ai consiglieri comunali *«per l'effettiva partecipazione a ogni seduta del consiglio o delle commissioni consiliari»*; quindi, l'art. 4, comma 2, dispone: *«Il gettone di presenza di cui al comma 1 per l'effettiva partecipazione a ogni seduta delle commissioni consiliari può essere ridotto con apposita deliberazione del consiglio comunale. In caso di più sedute del consiglio comunale o delle medesime commissioni consiliari nella stessa giornata l'indennità di presenza è unica. Il gettone non è cumulabile con le indennità di funzione dovute per altri mandati elettivi ricoperti. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari a un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco»*.

L'Ente richiedente il parere domanda alla Sezione di chiarire se il gettone di presenza è unico anche nel caso in cui i consiglieri partecipino – nella stessa giornata – ad una seduta di consiglio e ad una seduta di commissione consiliare, oppure a commissioni differenti trattandosi di diverse sedute degli organi istituzionali dell'ente.

In ordine alla questione prospettata, l'avviso della Sezione è nel senso che, sulla base di una interpretazione letterale, oltre che logica, delle norme in esame (art. 12 disp. prel.), il principio di unicità del gettone di

presenza previsto dall'art. 4, comma 2, L.R. n. 1/2023 trovi applicazione nel caso in cui il consigliere partecipi a più sedute del consiglio comunale nella stessa giornata o a più sedute della medesima commissione consiliare sempre nella stessa giornata (*«In caso di più sedute del consiglio comunale o delle medesime commissioni consiliari nella stessa giornata l'indennità di presenza è unica»*).

Sulla base del dato letterale della norma, il principio di unicità del gettone di presenza, per converso, non trova applicazione nell'ipotesi in cui il consigliere comunale partecipi nell'arco della stessa giornata a una seduta del consiglio comunale e a una seduta di una commissione consiliare ovvero a sedute di commissioni consiliari diverse, a meno che queste ultime non siano convocate in seduta congiunta (come rilevato da Sezione Regionale di controllo della Liguria, delibera n. 2/2007/PAR, anche se nell'ambito di una diversa fattispecie).

D'altra parte, la specifica competenza attribuita alla commissione consiliare, istituita in seno al consiglio ai sensi dell'art. 38, comma 6, del TUEL, ma ai fini dell'esercizio di specifiche attività consultive, istruttorie o di proposta strumentali all'attività del consiglio stesso, giustifica, anche su un piano logico, la deroga al principio di unicità del gettone nel caso di partecipazione nello stesso giorno a commissioni consiliari diverse, fermo restando il potere dell'ente locale di ridurre il gettone di presenza previsto per la partecipazione alla commissione consiliare e, in generale, il rispetto del vincolo quantitativo previsto nell'ultimo periodo del comma 2 secondo cui *«In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari a un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco»*.

In definitiva, si ritiene che, nell'ottica del legislatore regionale, il maggiore impegno connesso alla partecipazione ai lavori di diverse commissioni o di una commissione e del Consiglio, giustifica la deroga alla regola



dell'onnicomprendività di un unico emolumento nell'arco della medesima giornata.

2.2. Con riferimento al **secondo quesito** il Comune domanda se le nuove disposizioni in materia di gettoni di presenza dei consiglieri comunali previste dall'art. 4 abbiano effetto dall'entrata in vigore della stessa L.R. n. 1/2023, ovvero abbiano effetto retroattivo dal 1° gennaio 2023, giacché l'art. 24 della stessa L.R. n. 1/2023 testualmente così si esprime *«La presente legge entra in vigore il giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna con effetti finanziari dal 1° gennaio 2023»*.

Al fine di fornire una risposta al quesito formulato, occorre valutare cosa debba intendersi per "effetti finanziari" di una legge, e, nella specie, di una legge di stabilità regionale.

Gli effetti finanziari di una legge sono strettamente collegati alla quantificazione degli oneri derivanti dalle previsioni normative e alle previste modalità di copertura.

L'art. 17, comma 1, l. 31 dicembre 2009, n. 196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica") prescrive: *«ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma»*.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nella deliberazione n. 41/SSRRCO/RQ/2022 del 14 dicembre 2022 ("Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"), hanno considerato quanto segue: *«Gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge ordinaria vengono dettagliatamente riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative*

*modalità di copertura. In particolare, per ogni provvedimento legislativo viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione; in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione nelle singole disposizioni di riferimento (ovvero nelle relazioni tecniche), vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascun provvedimento e di quella della singola norma, con la relativa copertura, quando indicata. Le prospettazioni sono espresse - come sempre - in termini di contabilità finanziaria, dal momento che i provvedimenti legislativi vengono pubblicati con tale tipo di indicazione (in quanto l'obbligo di copertura di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost. viene assolto in riferimento a tale contabilità) e, in secondo luogo, non sempre sono disponibili i corrispondenti valori in termini di contabilità nazionale».*

Nello specifico della legge di stabilità regionale, l'art. 36, comma 4, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (*"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*) dispone: *«La regione adotta, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1 al presente decreto».*

Orunque - mentre a livello statale la legge n. 163/2016, di modifica ed integrazione della legge n. 196/2009, ha disposto il superamento della formale separazione tra legge di stabilità e legge di bilancio, abrogando

l'art. 11, laddove era prevista e disciplinata la legge di stabilità annuale, riformulando i contenuti del bilancio che era "a legislazione vigente" con la previsione di un unico disegno di legge "unificato" con effetti sostanziali sulle decisioni di spesa - la legge di stabilità regionale continua a contenere norme tese a realizzare effetti finanziari per il periodo compreso nel bilancio di previsione.

Tuttavia, è anche possibile che, nel corpo della stessa legge di stabilità regionale, in taluni casi, non siano previsti effetti finanziari specifici sul bilancio regionale, poiché detti effetti si riflettono sul bilancio di enti locali senza comportare nuove autorizzazioni di spesa.

Orbene, venendo all'esame delle norme contenute nell'art. 4 della L.R. n. 1/2023, disciplinanti i gettoni di presenza dei consiglieri comunali, appare evidente che esse non rientrano tra le disposizioni normative con effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato dal correlato bilancio regionale di previsione, tant'è che rispetto ad esse non si rinviene alcun riferimento nella relazione tecnica corredata al disegno di legge regionale (DL N. 371-A).

Le norme in esame, infatti, non impattano sul bilancio regionale, bensì sui bilanci degli enti locali, come indicato all'art. 4, comma 3, L.R. n. 1/2023 ai sensi del quale *«Agli oneri di cui ai commi 1 e 2 si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili nei bilanci comunali senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale»*.

Ne consegue che le disposizioni introdotte in materia di gettoni di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni consiliari, in quanto non comportanti effetti finanziari sul bilancio regionale, ai sensi dell'art. 24 citato, non retroagiscono alla data del 1° gennaio 2023, ma, secondo la previsione più generale dello stesso articolo, entrano in vigore alla data di pubblicazione della stessa legge di stabilità regionale n.1/2023.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna  
- rende il parere nei termini suindicati.

**DISPONE**

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del  
Comune di Serrenti e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.  
Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del giorno 12 luglio  
2023.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

IL RELATORE  
Valeria Mascello

IL PRESIDENTE  
Antonio Contu

Depositata in segreteria in data 13 luglio 2023

IL DIRIGENTE  
Giuseppe Mullano