



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del **Comune di Presicce-Acquarica (LE)** con nota prot. n. 16173 del 4.11.2020, trasmessa via pec e assunta in pari data al protocollo della Sezione n. 4874;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 25.11.2020, convocata con ordinanza n. 63/2020 e, a seguito di rinvio, nella camera di consiglio del 3.12.2020, convocata con ordinanza n. 67/2020, entrambe svoltesi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131. In particolare, l'Ente, premesso che:

- la l. 7.4.2014, n. 56 ha previsto un aumento dei membri che compongono gli organi di governo e assembleari per la fascia demografica dei Comuni fino a 10.000 abitanti (art. 1, comma 135) e imposto, a fronte di tale aumento, la rideterminazione degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del TUEL, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente (art. 1, comma 136);
- l'istituto dell'invarianza è stato oggetto della Circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento Affari Interni e Territoriali prot. n. 6508 del 24.4.2014 e di numerose interpretazioni della giurisprudenza contabile, con cui è stato precisato che l'invarianza deve essere calcolata rispetto all'indennità massima teorica prevista dal d.m. 4.4.2000, n. 119 per ciascuna fascia demografica e applicando al dato così ottenuto l'abbattimento del 10% previsto dall'art. 1, comma 54, della l. 23.12.2005, n. 266;
- di recente la Corte dei conti ha chiarito che il principio dell'invarianza involge anche le indennità di funzione (Sez. reg. contr. Piemonte, deliberazione 19/2017/PAR);

ha chiesto di conoscere:

- **se il principio di invarianza della spesa per le indennità di funzione e i gettoni di presenza degli amministratori locali sia applicabile agli enti di nuova istituzione costituiti dopo il 2014, quali quelli costituiti (come il Comune di Presicce-Acquarica) a seguito di fusione ex art. 15 TUEL.** Secondo il Comune istante, nelle ipotesi in esame sembrerebbe difettare il presupposto di legge dell'incremento del numero degli amministratori rispetto all'anno 2014, posto che negli enti di nuova istituzione non vi sarebbe da effettuare alcun aumento del citato numero, che sarebbe determinato direttamente dall'art. 37 TUEL;
- **se, qualora dovesse applicarsi il suddetto principio, la riduzione debba coinvolgere la figura del sindaco, così da rispettare esattamente le percentuali previste dal d.m. 119/2000 delle indennità spettanti al vice-sindaco, agli assessori e al presidente del consiglio, ovvero se il rispetto del limite di spesa possa essere assicurato escludendo alcune figure (es. solo il**

sindaco e il vice-sindaco) e applicando la riduzione ai restanti amministratori, garantendo comunque il principio dell'invarianza della spesa.

Considerato in

DIRITTO

1. Nel quadro delle misure volte a realizzare l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18.10.2001, n. 3 («*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*»), l'art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

2. Di recente la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva intestata al giudice contabile dalla disposizione in esame, ha richiamato le coordinate ermeneutiche espresse fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27.4.2004 («*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*») e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 – integrati dalle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG – con cui sono stati esplicitati i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva.

In tale circostanza, con riferimento alla legittimazione soggettiva è stato ribadito il carattere tassativo dell'elencazione degli enti titolati a formulare richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore* ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali

(CAL), se istituito, in caso di richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quanto alla verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, è stato rimarcato che *«anche le Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione n. 54/CONTR/2010) hanno avuto modo di precisare che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "materia di contabilità pubblica". Dato che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari, è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.*

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica – come ampiamente evidenziato da questa Sezione nelle deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e 3/SEZAUT/2014/QMIG - anche se da intendersi in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile.

La richiesta di parere deve, poi, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza e non deve implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere.

L'oggetto del parere, inoltre, non deve riguardare indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, e, in ogni caso «la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non

conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari» (*deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG*). *Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità. In proposito, si ricorda che l'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di colpa grave anche quando «l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi».*

3. Ciò posto, in linea con le indicazioni richiamate, deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo la richiesta di parere da uno degli enti territoriali (comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stata la medesima formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente (ex art. 50, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL);
- l'ammissibilità oggettiva, in quanto i quesiti: *i)* concernono l'interpretazione di disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica; *ii)* non interferiscono, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; *iii)* sono formulati in termini di generalità e astrattezza; come infatti ricordato, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescinde dalla fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere dell'ente e fornisce soluzioni in termini di stretto principio.

4. Nel merito, occorre richiamare il pertinente quadro regolatorio, caratterizzato da una pluralità di referenti normativi succedutisi nel tempo e concernenti la composizione dei consigli comunali e i compensi spettanti ai relativi membri.

4.1 L'art. 37 TUEL, collocato nella Parte prima, Titolo III, Capo I (artt. 36-54), dedicato agli organi di governo del comune e della provincia, disciplina nel comma 1 la composizione dei consigli comunali, parametrandola alla popolazione e prevedendo a tal fine otto classi demografiche. In particolare, si stabilisce che il consiglio comunale è composto dal sindaco e da:

- a) 60 membri nei comuni con popolazione superiore a un milione di abitanti;
- b) 50 membri nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
- c) 46 membri nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
- d) 40 membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;
- e) 30 membri nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
- f) 20 membri nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- g) 16 membri nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti;
- h) 12 membri negli altri comuni.

Il comma 4 dispone che *«La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale»*.

4.2 Tale disciplina è stata incisa dall'**art. 2, commi 183-187, della l. 23.12.2009, n. 191** (*«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - (legge finanziaria 2010)»*) – come modificati e integrati dall'art. 1, comma 1, del d.l. 25.1.2010, n. 2 (*«Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni»*), convertito, con modificazioni, dalla l. 26.3.2010, n. 42) – che ha disposto:

- la riduzione del contributo spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario assegnato dallo Stato ai fini del concorso al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e comunali ex art. 34, comma 1, lett. a) del d.lgs. 30.12.1992, n. 504 (*«Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»*) (comma 183; sull'ammontare della riduzione in esame, cfr. l'art. 9, comma 1, del d.l. 6.3.2014, n. 16, recante *«Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche»*, convertito, con modificazioni, dalla l. 2.5.2014, n. 68);
- la connessa riduzione del 20 per cento del numero dei consiglieri comunali (e provinciali), con la precisazione che *«L'entità della riduzione è determinata con*

arrotondamento all'unità superiore. Ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali di cui al primo periodo non sono computati il Sindaco e il Presidente della provincia» (comma 184).

La portata strutturale della riduzione della composizione dei consigli comunali (e provinciali) introdotta dal comma 184 da ultimo richiamato, incidente sulle disposizioni dell'art. 37 TUEL, è stata chiarita dal **comma 2 dell'art. 1 del d.l. n. 2/2010 citato**, alla stregua del quale «Le disposizioni di cui ai commi 184 [...] dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal presente articolo, si applicano a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo» (primo inciso).

Il seguente prospetto, elaborato dal **Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari interni e territoriali con la nota del n. 2915 del 18.2.2011**, offre una comparazione fra la composizione dei consigli comunali alla stregua dell'originario art. 37 TUEL e quella derivante dalla normativa sopravvenuta in esame:

CONSIGLIERI COMUNALI ESCLUSO IL SINDACO

PRECEDENTE COMPOSIZIONE T.U.O.E.L. N. 267/2000 (art. 37)		COMPOSIZIONE A DECORRERE DAL 2011 Legge 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010) come modificata dalla legge n. 42/2010	
Popolazione superiore a un milione di abitanti	60	Popolazione superiore a un milione di abitanti	48*
Popolazione superiore a 500.000 abitanti	50	Popolazione superiore a 500.000 abitanti	40
Popolazione superiore a 250.000 abitanti	46	Popolazione superiore a 250.000 abitanti	36
Popolazione superiore a 100.000 abitanti	40	Popolazione superiore a 100.000 abitanti o capoluoghi di provincia	32
Popolazione superiore a 30.000 abitanti	30	Popolazione superiore a 30.000 abitanti	24
Popolazione superiore a 10.000 abitanti	20	Popolazione superiore a 10.000 abitanti	16
Popolazione superiore a 3.000 abitanti	16	Popolazione superiore a 3.000 abitanti	12
Popolazione altri comuni	12	Popolazione altri comuni	9

* fatte salve le modifiche apportate in sede di conversione del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. mille proroghe) per i comuni con popolazione superiore a un milione di abitanti.

4.3 Ulteriore intervento in materia, di portata più circoscritta quanto all'ambito soggettivo di applicazione, è quello realizzato dall'**art. 16, comma 17, del d.l. 13.8.2011, n. 138** («*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito, con modificazioni, dalla l. 14.9.2011, n. 148), che ha suddiviso i comuni fino a 10.000 abitanti in quattro fasce demografiche, stabilendo che a decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione:

- a) per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri;
- b) per i comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sei consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due;
- c) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 5.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da sette consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in tre;
- d) per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in quattro.

4.4 Successivamente la **l. 7.4.2014, n. 56** («*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni*», c.d. legge Delrio) – nell'introdurre un articolato insieme di disposizioni finalizzate a una complessiva revisione del sistema delle autonomie locali di carattere sovracomunale – ha, da un lato, disposto l'aumento del numero dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e, dall'altro, sancito il c.d. principio di invarianza della relativa spesa.

In dettaglio, il **comma 135**, novellando il citato art. 16, comma 17, del d.l. n. 138/2011, ha:

- sostituito le lettere a) e b), prevedendo che: 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;

- abrogato le lettere c) e d).

Il successivo **comma 136** – come integrato dall’art. 19, comma 01, lett. d), del d.l. 24.4.2014, n. 66 («*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*», convertito, con modificazioni, dalla l. 23.6.2014, n. 89), che vi ha aggiunto un secondo periodo – così dispone: «*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*».

4.5 Il comma 136 dell’art. 1 della l. n. 56/2014 rinvia al capo IV (artt. 77-87) del titolo III della parte prima del TUEL, dedicato allo *status* degli amministratori locali. Dopo aver definito la nozione di amministratore locale (art. 77), il Capo detta disposizioni in tema di doveri e condizione giuridica (art. 78), permessi e licenze (art. 79), oneri per permessi retribuiti (art. 80), aspettative (art. 81), indennità (art. 82), divieto di cumulo di emolumenti (art. 83), rimborso delle spese di viaggio (art. 84), partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali (art. 85), oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi (art. 86), disciplina applicabile ai componenti dei consigli di amministrazione delle aziende speciali (art. 87). In particolare, l’**art. 82 TUEL** («*Indennità*»):

- prevede la corresponsione di:
 - un’indennità di funzione, determinata nei limiti fissati dal medesimo articolo mediante un apposito decreto ministeriale (comma 8), per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della comunità montana, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei soli comuni capoluogo di provincia, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, nonché i componenti degli organi

esecutivi dei comuni e ove previste delle loro articolazioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali (comma 1);

- un gettone di presenza per i consiglieri comunali e provinciali, in relazione alla partecipazione effettiva a consigli e commissioni (comma 2 e 11);
- affida la determinazione della misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza a un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della l. 23.8.1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali e nel rispetto di criteri ivi elencati (comma 8).

4.6 Il decreto ministeriale prefigurato non è stato sin qui emanato; pertanto, la disciplina continua a essere quella del **d.m. 4.4.2000, n. 119**, con cui è stata data attuazione all'art. 23 della l. 3.8.1999, n. 265 (abrogato dall'art. 274 TUEL e ripreso nei suoi contenuti dall'art. 82 TUEL), che al tal fine suddivide gli enti territoriali interessati in fasce demografiche (tabella A allegata al decreto).

4.7 Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, l'**art. 1, comma 54, della l. 23.12.2005, n. 266** («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*») ha poi ridotto del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30.9.2005 i seguenti emolumenti: a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti; b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane; c) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione a organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita.

Pronunciandosi sulla disposizione in esame, le **Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte (deliberazione n. 1/CONTR/2012)** hanno chiarito come «*In mancanza di un limite temporale alla vigenza della predetta disposizione, limite peraltro contenuto in altre disposizioni analoghe della medesima legge finanziaria, il*

taglio operato può ritenersi strutturale, avente, cioè, un orizzonte temporale non limitato all'esercizio 2006».

Tale esito ermeneutico è stato confermato dalla **Sezione delle autonomie (deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG)** che, nel ritenere attuali le coordinate interpretative espresse dalle Sezioni riunite, ha affermato che «[...] *giòva evidenziare come, in tal senso, deponga il quadro normativo già posto dall'organo nomofilattico a fondamento del proprio percorso argomentativo [...] nonché la normativa sopravvenuta che, informata ad una logica di costante riduzione dei costi della rappresentanza politica, offre argomenti positivi a sostegno del carattere strutturale, e non meramente transitorio o eccezionale, delle riduzioni previste dall'art. 1 comma 54 della Legge Finanziaria 2006. Di rilievo, a tal riguardo, il disposto di cui all'art. 1 comma 136 della recente Legge 56/2014 a mente del quale i Comuni che versino nella ipotesi prevista dal precedente comma 135, ovvero l'aumento del numero dei consiglieri e del numero massimo di assessori, devono provvedere "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"*».

Nella stessa sede la Sezione delle autonomie ha ritenuto che i principi espressi dalle Sezioni riunite nel 2012 «[...] *non possano considerarsi preclusivi dei meccanismi incrementali previsti dal D.M. 119/2000 né che incidano sulla operatività degli stessi*»; in particolare, è stato precisato come «[...] *la disposizione di cui all'art. 1 comma 54 non rilevi con riferimento al meccanismo della determinazione tabellare per scaglioni previsto dal D.M. 119/2000, ancora vigente (in tal senso cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 35/PAR/2010). Discende da ciò che, nel caso in cui l'Ente locale medio tempore transiti in diversa classe demografica, l'indennità – su cui operare la riduzione del 10% - dovrà essere determinata in conformità atteso, che la quantificazione dell'indennità degli amministratori, si configura quale antecedente giuridico e logico rispetto ad eventuali "rideterminazioni" degli importi tabellari dei compensi che, di contro, devono considerarsi non consentite. Detta soluzione appare meritevole di apprezzamento atteso che la stessa, pur non frustrando gli obiettivi di correzione e di risanamento dei conti di finanza pubblica sottesi alla normativa vigente,*

consente di contemperare le ragioni di parità di trattamento e di effettività dell'accesso alle funzioni pubbliche che informano il sistema tabellare di cui al menzionato regolamento».

Infine, merita segnalare che la vigenza dell'art. 1, comma 54, della l. n. 266/2005 trova conferma nel recente **d.m. 23.7.2020** che – in attuazione del comma 8-*bis* dell'art. 82 TUEL, inserito dall'art. 57-*quater*, comma 1, del d.l. 26.10.2019, n. 124 («*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*», convertito, con modificazioni, dalla l. 19.12.2019, n. 157) – ha previsto che «*Le misure mensili dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 3.000 abitanti, stabilite dal decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 aprile 2000, n. 119, **ferma restando la riduzione del 10 per cento di cui all'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266**, sono incrementate, a decorrere dal 1° gennaio 2020, fino all'85 per cento della misura dell'indennità stabilita per sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti*» (enfasi aggiunta).

5. Le disposizioni dei commi 135 e 136 dell'art. 1 della l. n. 56/2014 sono state oggetto di molteplici pronunce del giudice contabile in sede consultiva. In particolare, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si sono espresse sulla portata applicativa del comma 136, sia in relazione alla problematica relativa alla normativa da considerare in ordine all'esatta quantificazione degli amministratori alla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014, sia per ciò che attiene al calcolo dell'invarianza della spesa degli oneri inerenti allo *status* di amministratore, conseguenti alla rimodulazione del loro numero prevista dal comma 135.

Con **deliberazione n. 35/2016/QMIG** la **Sezione delle autonomie**, dopo aver affermato che il comma 136 «[...] *costituisce corollario al comma 135 della medesima legge n. 56/2014 che ha modificato l'ordinamento delle istituzioni locali incidendo anche sul numero degli amministratori negli enti locali fino a 10.000 abitanti*», ha chiarito che:

- la normativa alla quale far riferimento al fine del calcolo dell'invarianza della spesa «*in rapporto alla legislazione vigente*» è quella del d.l. n. 138/2011; «*con la conseguenza che la rimodulazione prevista all'atto dell'entrata in vigore del comma*

136 dell'articolo 1 della legge n. 56/2014, va effettuata sul numero degli amministratori stabilito dal predetto decreto-legge anche nelle ipotesi nelle quali le disposizioni sulla composizione ivi previste, a seguito della mancata scadenza elettorale, non siano state ancora materialmente applicate»;

- dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emerge una valutazione differenziata degli oneri derivanti dalle spese per le indennità di funzione del sindaco e degli assessori rispetto agli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali (gettoni di presenza dei consiglieri ex art. 82 TUEL, rimborsi delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, etc.) ben delimitate dall'art. 1, comma 136, della l. n. 56/2014; nel primo caso (indennità di funzione) si tratta di *costi di natura fissa*, nel secondo (gettoni di presenza dei consiglieri e altre spese), di *costi di natura variabile*;
- nelle pronunce delle sezioni regionali risulta, in particolare, affermato il principio in base al quale, in sede di rimodulazione del numero degli amministratori ex l. n. 56/2014, l'indennità di funzione del sindaco da considerare è quella massima prevista dalla Tabella A del d.m. n. 119/2000, spettante al sindaco in relazione alla classe demografica del proprio ente, indipendentemente da eventuali situazioni personali che possono averlo riguardato; a tale importo deve applicarsi la decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, comma 54, della l. n. 266/2005;
- l'indennità di funzione del sindaco e degli amministratori è sottratta alla disposizione dell'art. 1, comma 136, della l. n. 56/2014, finalizzata al contenimento e alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa. Conseguentemente, l'ente locale dovrà considerare gli oneri connessi facendo riferimento agli importi tabellari per classe demografica di cui al d.m. 119/2000 e non dovrà effettuare un "congelamento", in termini assoluti e relativamente a un determinato momento storico, della detta spesa. Ciò in quanto, come sopra ricordato, «[...] *la quantificazione dell'indennità degli amministratori, si configura quale antecedente giuridico e logico rispetto ad eventuali "rideterminazioni" degli importi tabellari dei compensi che, di contro, devono*

considerarsi non consentite» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/2014/QMIG, cit.);

- per contro, rientrano nel computo degli oneri soggetti alla regola dell'invarianza tutti gli esborsi economici, di natura variabile, derivanti dalle attività connesse con l'espletamento dello *status* di amministratore, contemplati negli altri articoli del Titolo III, parte IV del TUEL, a eccezione di quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui agli artt. 80 e 86 TUEL, espressamente esclusi dalla medesima disposizione;
- questi oneri, posti a carico della finanza pubblica, sono di diversa natura e contenuto (gettoni di presenza dei consiglieri degli enti locali, rimborsi delle spese di viaggio, spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, etc.) e la loro quantificazione, per ciascun ente, dipende da vari fattori. Infatti, il numero degli amministratori, la frequenza delle sedute di giunta e consiglio, la presenza tra gli amministratori locali di parlamentari o di consiglieri regionali (art. 83 TUEL) possono differenziare l'importo totale di detti oneri sostenuti dall'ente di volta in volta considerato. Ne deriva che la spesa effettivamente sostenuta potrà differenziarsi non solo tra ente ed ente (anche di identiche dimensioni demografiche) ma, anche all'interno dello stesso ente, qualora nel corso degli anni, detti elementi variabili si combinino in modo differenziato.

All'esito di tale percorso argomentativo la Sezione delle autonomie ha enunciato i seguenti principi:

- 1) con riferimento all'individuazione della normativa applicabile al fine del calcolo dell'invarianza della spesa all'atto dell'entrata in vigore della l. n. 56/2014, la locuzione «*legislazione vigente*» contenuta nel testo è da intendere riferita alle disposizioni del d.l. n. 138/2011 che fissano il numero degli amministratori, ancorché non materialmente applicate;
- 2) il principio di invarianza di spesa di cui all'art. 1, comma 136, della l. n. 56/2014, riguarda soltanto gli oneri connessi con l'espletamento delle attività relative allo *status* di amministratore locale (tra cui i gettoni di presenza dei

consiglieri degli enti locali), che vanno determinati secondo il criterio della spesa storica;

- 3) non sono oggetto di rideterminazione gli oneri relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi di cui agli artt. 80 e 86 del TUEL, il cui computo è escluso dalla stessa norma;
- 4) non è oggetto di rideterminazione l'indennità di funzione relativa all'esercizio dello *status* di amministratore, che spetta nella misura prevista dalla tabella A del d.m. n. 119/2000, con la riduzione di cui all'art. 1, comma 54, della l. n. 266/2005.

6. Ricostruito il quadro normativo di riferimento e richiamata la lettura nomofilattica offerta dal giudice contabile, è possibile fornire risposta ai quesiti posti dal Comune.

7. Il primo di essi verte sull'applicabilità o meno, ai comuni istituiti dopo l'entrata in vigore della l. n. 56/2014 quali quelli costituiti a seguito di fusione ex art. 15 TUEL, del principio di invarianza della spesa relativa agli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali, positivizzato dal comma 136 dell'art. 1 della stessa legge.

7.1 Come sopra ricordato, il **comma 135** – oltre ad abrogare le lettere c) e d) dell'art. 16, comma 17, del d.l. n. 138/2011 – ha sostituito le precedenti lettere a) e b); pertanto, oggi l'art. 16, comma 17, del d.l. 138/2011 così dispone: «*A decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto: 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*».

Il comma 135, nella parte in cui incide sulla composizione dei consigli dei comuni con popolazione *fino a 3.000* e *fino 10.000* abitanti, ha integrato le fasce demografiche ex art. 37, comma 1, lett. f) e g), TUEL che, pur ancorate ai medesimi numeri di abitanti (3.000 e 10.000), utilizzano il (diverso) parametro della popolazione *superiore* a tali numeri.

In altri termini, il comma 135 è destinato a operare nei confronti di tutti i comuni, preesistenti alla l. n. 56/2014 o successivamente istituiti, la cui popolazione ricada nelle fasce demografiche segnate dai tetti di popolazione considerati.

7.2 L'eventuale applicabilità del comma 135 comporta *de plano* l'applicabilità del **comma 136**, coerentemente con il dato letterale secondo cui l'ambito soggettivo di applicazione del comma 136 è rappresentato da «*I comuni interessati dalla disposizione di cui al comma 135*» (ossia, come appena visto, da tutti i comuni ricadenti nelle fasce demografiche considerate dal comma 135, senza alcun rilievo per la loro preesistenza o meno alla l. n. 56/2014).

In base alla più volte citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 35/2016/QMIG, posto che la normativa alla quale far riferimento al fine del calcolo dell'invarianza della spesa «*in rapporto alla legislazione vigente*» è quella prevista dal d.l. n. 138/2011, «*la rimodulazione prevista all'atto dell'entrata in vigore del comma 136 dell'articolo 1 della legge n. 56/2014, va effettuata sul **numero degli amministratori stabilito dal predetto decreto-legge anche nelle ipotesi nelle quali le disposizioni sulla composizione ivi previste, a seguito della mancata scadenza elettorale, non siano state ancora materialmente applicate***» (enfasi aggiunta).

Il che significa che il numero degli amministratori da considerare ai fini del rispetto del principio di invarianza è quello ridotto dal d.l. n. 138/2011 prima della modifica apportata nel 2014.

7.3 Chiarito che l'applicabilità del comma 136 è condizionata dall'operatività del precedente comma 135, rispetto alla quale è irrilevante la circostanza che il comune sia preesistente o meno all'entrata in vigore della l. n. 56/2014, deve concludersi che, laddove un comune non ricada nel perimetro di applicazione del comma 135 (perché appartenente a una fascia demografica non attinta dalle modifiche recate da detto comma), risulterà inapplicabile nei suoi confronti anche il comma 136.

Tale è la situazione in cui versa al presente il Comune di Presicce-Acquarica (istituito a decorrere dal 15.5.2019 mediante la fusione dei due omonimi Comuni originari: *cfr.* l.r. Puglia 22.2.2019, n. 2), il cui primo consiglio è

stato eletto nel settembre 2020 sul presupposto dell'appartenenza dell'Ente locale alla fascia demografica dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (e, dunque, a una fascia non interessata dalla novella del comma 135 della l. n. 56/2014), derivante dalla somma delle popolazioni dei due Comuni originari quali risultanti all'esito dell'ultimo censimento ufficiale del 2011.

Ciò per effetto del combinato disposto del citato art. 37, comma 4, TUEL, secondo cui «*La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale*», e dell'art. 1, comma 126, della l. n. 56/2014, che in tema di fusioni di comuni dispone che «*Ai fini di cui all'articolo 37, comma 4, del testo unico, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti*».

Pertanto, giusta la previsione dell'art. 37, comma 1, lett. f), TUEL, come modificata dal citato art. 1, comma 184, della l. 191/2009, il consiglio comunale di Presicce-Acquarica risulta attualmente composto da 16 consiglieri (cfr. la tabella riportata al § 4.2).

7.4 Il carattere subordinato del **secondo quesito** rispetto alla soluzione dell'applicabilità della regola dell'invarianza della spesa ai sensi del comma 136, in questa sede esclusa, ne preclude l'esame.

8. In definitiva, il Collegio ritiene che ai quesiti posti dal Comune si debba rispondere affermando che il comma 136 dell'art. 1 della l. n. 56/2014 – che, a fronte dell'aumento della composizione dei consigli dei comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti disposto dal precedente comma 135, pone la regola dell'invarianza della spesa per gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del TUEL – ha un ambito di operatività segnato da quello del precedente comma 135, di cui costituisce corollario; pertanto, il ridetto comma 136 non opera nei confronti dei comuni i cui consigli siano eletti sul presupposto dell'appartenenza dei medesimi enti a fasce demografiche non attinte dalle disposizioni del comma 135 della l. n. 56/2014.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

Il Magistrato relatore

F.to dott. Giovanni Natali

Il Presidente f.f.

F.to dott. Carlo Picuno

depositata in Segreteria il 3 dicembre 2020

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato