

**Deliberazione n. 17/2016/PAR**  
**Comune di CASTELLUCCIO SUPERIORE (PZ)**



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

*Nella Camera di Consiglio del 10 marzo 2016*  
*composta dai magistrati*

Rosario Scalia  
Giuseppe Teti  
Vanessa Pinto

Presidente  
Consigliere  
Referendario- Relatore

**VISTO** l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

**VISTO** il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTA** la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti» e successive modificazioni ed integrazioni;

**VISTO** il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

**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», ed in particolare l'art. 7, comma 8;

**VISTA** la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

**VISTA** la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

**VISTA** la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

**VISTA** la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di CASTELLUCCIO SUPERIORE (PZ);

**VISTA** l'Ordinanza n. 6/2016 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario dott.ssa Vanessa Pinto;

udito il relatore

**FATTO**

Il Comune di Castelluccio Superiore, premettendo di avere una popolazione inferiore ai mille abitanti e di aver proceduto ad eleggere i nuovi amministratori comunali nell'esercizio finanziario 2013, formula un'istanza di parere in tema di emolumenti degli amministratori locali (in particolare, in tema di persistenza del diritto dei consiglieri comunali al gettone di

presenza) e di calcolo del vincolo di invarianza della spesa introdotto dal comma 136, dell'art. 1 dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, in combinato disposto con il comma 135 del medesimo articolato.

L'istanza si articola, in particolare, nei seguenti quattro quesiti:

1. *se, in base al comma 18 dell'art. 16 del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, ai consiglieri è ancora dovuto il gettone di presenza di cui all'art. 82 del decreto legislativo n.267/2000;*
2. *se il principio di invarianza della spesa imponga di considerare la situazione antecedente all'entrata in vigore della legge n. 56/14 (allorché, in forza del disposto dell'art. 16 del d.l. n. 138/11, per il Comune richiedente - sotto i mille abitanti- non era previsto alcun assessore e, dunque, alcuna relativa spesa) ovvero se esso debba assumere a parametro l'importo complessivo sostenuto per l'organo (nel caso di specie composto, all'epoca, da sindaco e quattro assessori) di guisa che, fermo il limite di spesa, essa possa essere differentemente ripartita tra i componenti l'organo. In buona sostanza, il punto è se l'Ente possa, nel rispetto del tetto di spesa che resterà invariato, utilizzare lo strumento della riduzione volontaria dell'indennità spettante al sindaco ripartendo la differenza così risparmiata a favore degli assessori;*
3. *se, inoltre, il gettone di presenza spettante ai consiglieri comunali, pur determinato alla stregua dei più restrittivi criteri (avuto riguardo al numero di 6 consiglieri più il Sindaco), debba comunque essere erogato sino all'effettiva costituzione delle Unioni dei Comuni o all'associazione delle Funzioni mediante convenzioni, ovvero debba ritenersi che non ne sia già più consentita l'erogazione;*
4. *al fine di garantire l'invarianza della spesa, quale è il limite da non superare e quindi la spesa massima ammissibile per i viaggi o le missioni.*

## DIRITTO

### **In via preliminare, sull'ammissibilità**

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze. Nell'esercizio della funzione consultiva l'Organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Ai sensi del sopra citato disposto normativo (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003) l'esercizio di tale attività consultiva è sottoposto a due condizioni preliminari, la prima di natura

soggettiva (requisito soggettivo) e la seconda di natura oggettiva (requisito oggettivo).

### **Requisito soggettivo**

2. Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso in esame, considerato che la Regione Basilicata non ha ancora istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere - provenendo dal Sindaco del Comune di Castelluccio Superiore - si palesa comunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

### **Requisiti oggettivi**

3. Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *"materia di contabilità pubblica"*.

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione *"materia di contabilità pubblica"* è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la *"materia della contabilità pubblica"* non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa *"(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali"* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia *"la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla *"materia della contabilità pubblica"*.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di

indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *“non si rinvencono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

4. La richiesta di parere in esame, inerendo all'interpretazione della normativa di coordinamento della finanza pubblica allargata in tema di oneri connessi allo *status* ed alle attività degli amministratori locali e di calcolo del vincolo di invarianza della spesa a questi connesso ai sensi del comma 136 dell'art. 1 della legge 56/2014 - risulta pienamente compresa nell'alveo della <<materia della contabilità pubblica>> come sopra perimetrata e, pertanto, risultando ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, può essere esaminata nel merito.

## NEL MERITO

### 6. Inquadramento del quesito

La richiesta di parere in esame si compone di quattro quesiti, raggruppabili - per connessione di contenuto - in due macro questioni.

La prima, composta dai quesiti n. 1 e n. 3<sup>1</sup>, inerisce alla persistenza del diritto al gettone di presenza di cui all'art. 82 TUEL da parte dei consiglieri di Comuni con popolazione sino a 1000, giusto disposto del comma 18, dell'art. 16 del DL 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 che *“sembrerebbe”* disporre la disapplicazione. Inoltre, con il quesito n. 3, il Comune collegando il divieto di erogare il gettone di presenza all'obbligo di gestione associata delle funzioni, mediante Unioni di comuni ovvero mediante Convenzioni, chiede se il gettone di presenza - sia pure *“(ri)determinato alla stregua dei più ristrettivi criteri”* - debba essere erogato sino all'effettiva costituzione delle Unioni di comuni o all'esercizio associato delle funzioni mediante Convenzioni ovvero ne sia già preclusa l'erogazione

---

<sup>1</sup> Quesiti n. 1 *“se, in base al comma 18 dell'art. 16 del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, ai consiglieri è ancora dovuto il gettone di presenza di cui all'art. 82 del decreto legislativo n.267/2000”*; nonché

Quesito n. 3 *“se, inoltre, il gettone di presenza spettante ai consiglieri comunali, pur determinato alla stregua dei più restrittivi criteri (avuto riguardo al numero di 6 consiglieri più il Sindaco), debba comunque essere erogato sino all'effettiva costituzione delle Unioni dei Comuni o all'associazione delle Funzioni mediante convenzioni, ovvero debba ritenersi che non ne sia già più consentita l'erogazione”*.

La seconda macro questione, composta dai quesiti n. 2 e n. 4<sup>2</sup>, ha per oggetto in via generale, la portata del vincolo di invarianza della spesa introdotto dal comma 136 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 ed i parametri normativi cui fare riferimento per il relativo calcolo, nonché, in particolare, il limite da *“non superare e quindi la spesa massima ammissibile per i viaggi o le missioni”* al fine di garantire l'invarianza del suddetto detto spesa.

**6.1** Questa Sezione, pur affrontando profili applicativi in parte diversi, ha già avuto modo di affrontare entrambe le macro questioni.

Si richiamano in proposito, tra le altre, la deliberazione n. 112/2014/PAR del 10 dicembre 2014 e la deliberazione n. 21/2015/PAR.

Per l'effetto, nel rinviare alle suddette deliberazioni per l'inquadramento del contesto normativo di riferimento, con la presente pronuncia si avrà modo di affrontare in via immediata gli specifici quesiti in esame, e ciò con il consueto avvertimento che le risposte fornite si limiteranno a fornire un ausilio -generale ed astratto- sull'interpretazione della normativa richiamata, restando ad esclusiva cura e responsabilità dell'Ente istante ogni scelta in ordine all'applicazione in concreto delle disposizioni in esame.

7. La risposta alla prima macro questione, così come sopra enucleata, necessita di una preliminare ricostruzione dello specifico panorama normativo di riferimento.

**7.1.** Ai sensi del comma 18, dell'art. 16 del DL 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge 148/2011, *“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; non sono altresì applicabili, con l'eccezione del primo periodo del comma 1, le disposizioni di cui all'articolo 80 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.”*

Il comma 9 dell'art. 16, nell'originaria formulazione (*ante* novella di cui all'art. 19, comma 2 del DL 95/2012 di cui *infra*) prevedeva che *“A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo del comune che, successivamente al 13 agosto 2012, sia per primo interessato al rinnovo, nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che siano parti della stessa*

---

<sup>2</sup> Quesito n. 2 *“se il principio di invarianza della spesa imponga di considerare la situazione antecedente all'entrata in vigore della legge n. 56/14 (allorché, in forza del disposto dell'art. 16 del d.l. n. 138/11, per il Comune richiedente - sotto i mille abitanti- non era previsto alcun assessore e, dunque, alcuna relativa spesa) ovvero se esso debba assumere a parametro l'importo complessivo sostenuto per l'organo (nel caso di specie composto, all'epoca, da sindaco e quattro assessori) di guisa che, fermo il limite di spesa, essa possa essere differentemente ripartita tra i componenti l'organo. In buona sostanza, il punto è se l'Ente possa, nel rispetto del tetto di spesa che resterà invariato, utilizzare lo strumento della riduzione volontaria dell'indennità spettante al sindaco ripartendo la differenza così risparmiata a favore degli assessori;”*.

Quesito n. 4. *“al fine di garantire l'invarianza della spesa, quale è il limite da non superare e quindi la spesa massima ammissibile per i viaggi o le missioni”*.

*unione, nonché in quelli con popolazione superiore che esercitino mediante tale unione tutte le proprie funzioni, gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte in carica decadono di diritto. Ai consigli dei comuni che sono membri di tale unione competono esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione, ferme restando le funzioni normative che ad essi spettino in riferimento alle attribuzioni non esercitate mediante l'unione".*

Il comma 9, pertanto, sanciva la "decadenza di diritto" dell'organo giuntale nei comuni con popolazione sino a 1000 abitanti che fossero parte "della stessa unione", nonché nei comuni con popolazione anche superiore che esercitassero tutte le funzioni mediante "tale unione", e ciò a decorrere da un preciso riferimento temporale: il giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo, successivamente alla data del 13 agosto 2012<sup>3</sup>.

Tale riferimento temporale va letto in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolato, ai sensi del quale a decorrere dalla data di cui al comma 9 (e cioè il giorno della proclamazione degli eletti) tutti i comuni con popolazione sino a 1000 abitanti avevano l'obbligo di esercitare in forma associata *"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"* (cfr. comma 1, art. 16 DL 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011, ante novella del DL 95/2012<sup>4</sup>).

L'unione di comuni di cui al comma 1, godeva di un proprio statuto giuridico ed economico, disegnato dai commi da 1 a 16 del medesimo articolato, in deroga all'articolo 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, TUEL (cfr. comma 3<sup>5</sup>).

Le maggiori differenze inerivano alla ripartizione delle competenze tra gli organi di governo del singolo comune membro e degli organi dell'Unione e del trasferimento in capo a questi ultimi dei diritti economici connessi allo *status* di amministratore locale, ai sensi dell'art. 77 e ss TUEL e, in particolare, ai sensi degli artt. 82 e 86 del medesimo articolato.

In particolare, dalla data di cui al comma 9, "scattando" l'obbligo della costituzione in unione di cui al comma 1 (di seguito "Unioni Speciali"), ai consigli dei singoli comuni membri *"competevano esclusivamente poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'unione"*,

---

<sup>3</sup> La data indicata nel comma 9 (13 agosto 2012), è stata successivamente prorogata di nove mesi per disposto del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14.

<sup>4</sup> Cfr. comma 1 *"Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dalla data di cui al comma 9, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata 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. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché al comune di Campione d'Italia."*

<sup>5</sup> Cfr. comma 3 *"All'unione di cui al comma 1, in deroga all'articolo 32, commi 2, 3 e 5, secondo periodo, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, si applica la disciplina di cui al presente articolo."*

oltre alle funzioni normative che ad essi “*spettino in riferimento alle attribuzioni non esercitate mediante unione*” (cfr. comma 9, ultima parte); mentre ai sensi del comma 15 del medesimo articolato (*ante* riforma di cui all’art. 19, comma 2 DL 95/2012, di cui *infra*), dalla medesima data, veniva prevista l’applicazione (*rectius* il trasferimento) in capo agli organi delle Unioni Speciali delle “*(..) disposizioni di cui agli articoli 82 e 86 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ed ai relativi atti di attuazione, in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei comuni aventi corrispondente popolazione*”.

Per l’effetto, ai sensi del medesimo articolato si dispone che “*Agli amministratori dell’unione che risultino percepire emolumenti di ogni genere in qualità di amministratori locali ai sensi dell’articolo 77, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, fino al momento dell’esercizio dell’opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta*” (cfr. comma 15, comma 2).

In tale contesto, il comma 18, dell’art. 16, disponendo la disapplicazione nei confronti dei “*consiglieri dei comuni con popolazione fino a 1000 abitanti*” delle disposizioni di cui all’art. 82 e 80 (salvo il primo periodo del primo comma) TUEL si pone(va) in linea di continuità con tale rinnovato regime di ripartizione delle competenze e dei diritti economici connessi allo *status* di amministratore locale dei singoli comuni membri e dell’Unione Speciale .

Ed è proprio la data di decorrenza di tale disapplicazione (“*a decorrere dalla data di cui al comma 9*”) a confermare lo stretto collegamento eziologico tra il comma 18 e l’istituto dell’Unione Speciale codificata a norma dei commi da 1 a 16, dell’art. 16.

7.2 Con l’intervento riformatore del DL 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 135/2012, vengono riscritti integralmente i commi da 1 -16 dell’art. 16 del DL 138/2011, venendo accorpati nei commi da 1 a 13.

Il comma 9 muta la propria originaria funzione di “parametro cronologico”, passando a disciplinare semplicemente la composizione ed il funzionamento dell’organo giuntale dell’Unione.<sup>6</sup>

Per l’effetto, viene modificato anche il comma 1 dell’articolato in parola, che non vincola più, come nella versione *ante* novella del dl 95/2012, la propria decorrenza alla data di cui al comma 9, ma disciplina in via diretta l’obbligo di esercizio associato delle funzioni dei comuni con popolazione sino a 1000 abitanti per il tramite dell’Unione Speciale, non più come unica forma di unione, ma in alternativa all’Unione di comuni di cui all’art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

Viene confermato il trasferimento in capo agli organi dell’Unione Speciale dei diritti economici di cui all’art. 82 e 86 TUEL ed il divieto di cumulo degli emolumenti percepiti in qualità di amministratori locali del singolo comune, ma con una differenza: il (nuovo) comma 11, sostituendo il comma 15, non prevedeva più una facoltà di opzione tra

---

<sup>6</sup> Cfr. comma 9, art. 16 come riformulato dall’art. 19, comma 2, DL 95/2012 “*La giunta dell’unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione. Alla giunta spettano le competenze di cui all’articolo 48 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente*”.

emolumenti percepiti in qualità di amministratore dell'ente ed emolumenti percepiti in qualità di amministratore dell'Unione, ma disponeva in via diretta il divieto di percepire emolumenti in qualità di amministratore del singolo Comune.

In particolare ai sensi del comma 11 veniva previsto che *“Gli amministratori dell'unione, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a percepire retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali ai sensi dell'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*.

In tale opera di riforma, il DL 95/2012 non “tocca” il comma 18, neppure per “aggiornarlo” (come era avvenuto per il comma 1) rispetto alla data di decorrenza, che non era più contenuta nel nuovo testo del comma 9.

Per l'effetto, sin dall'intervento riformatore del 2012, il comma 18 risultava privo di data di decorrenza.

Sul punto, alla luce di un'interpretazione logico-sistematica del complessivo quadro normativo (ex art. 12, comma 2, preleggi), era stato ritenuto comunque sussistente il divieto di erogazione del gettone di presenza a favore dei consiglieri dei singoli comuni membri, ritenendo che il *dies a quo* del comma 18, dell'art. 16 si configurasse nella data (quella che fosse) di costituzione dell'Unione Speciale di comuni di cui ai commi da 1 -13 dell'articolato in questione, e ciò in quanto *“l'abolizione del gettone di presenza risulta inserita in un contesto di riduzione dei costi della politica nei Comuni di minori dimensioni e di razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, non potendo pertanto immaginarsi un obbligo, normativamente previsto, di gestione associata di tutte le funzioni senza contestuale abolizione o riduzione di parte degli organi comunali (v. art. 16, c. 17, della L. n. 148/2011), ovvero senza abolizione dei trattamenti economici dei consiglieri dei Comuni di più ridotte dimensioni, peraltro svuotati di competenze in favore della costituenda unione di comuni”* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Calabria deliberazione n. 170/2012).

Pertanto, nonostante la mancanza di un riferimento temporale puntuale, si era ritenuto comunque vigente il comma 18, dell'art. 16, e ciò proprio alla luce della sussistenza e persistenza del peculiare trattamento economico degli amministratori dell'Unione Speciale e del connesso divieto di cumulo degli emolumenti sancito dal comma 11 (già comma 15) del medesimo articolato.

**7.3** Con l'avvento della legge n. 56/2014 cit., il panorama normativo muta.

Il comma 104, dell'art. 1 della legge n. 56/2014, nell'ambito di una complessiva rivisitazione delle Unioni di Comuni, abroga i commi da 1 a 13 dell'art. 16 del DL 138/2011 e, quindi, l'istituto dell'Unione speciale ivi codificato.



L'unico tipo di Unione torna ad essere quello codificato dall'art.32 TUEL, ai sensi del quale le cariche rivestite in seno all'Unione sono gratuite, così come peraltro ribadito dal comma 108 dell'art. 1 della legge 56/2014<sup>7</sup>.

Per l'effetto, gli amministratori locali, che rivestono cariche in seno all'Unione, non maturano alcun diritto economico per tali attività sopraggiunte, restando assorbite nei diritti economici connessi allo *status* ed alle attività svolte come amministratori del comune membro.

7.4 Alla luce di quanto sopra, con l'entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla legge n.56/2014 e, in particolare, con l'abrogazione dei commi dai 1 a 13 dell'art. 16 del DL 138/2011, così come modificato dal DL 95/2012, il comma 18 dell'art. 16, sia pure formalmente non toccato dagli interventi riformatori, si appalesa - in realtà - come una norma abrogata implicitamente, e ciò per due ordini di ragioni:

- la prima, in quanto condizionata -nella decorrenza della propria efficacia precettiva- ad una disposizione (il comma 9) oggi abrogata;
- la seconda, perché - con l'abrogazione dell'istituto dell'Unione Speciale e, quindi, del peculiare statuto economico dei relativi amministratori - è venuta meno la sua stessa *ratio* fondante (cfr., in senso conforme, *ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n.267/2014; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 230/2014 ).

7.5 Alla luce di quanto sopra, e per rispondere alla prima macro questione, a decorrere dall'entrata in vigore della legge n.56/2014 e del sistema di abrogazioni ivi codificato, il diritto al gettone di presenza di cui all'art. 82 TUEL non risulta più "toccato" dalla disposizione di cui al comma 18, dell'art. 16 del dl 138/2011, in quanto norma abrogata per

---

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 32, comma 3, TUEL vige il principio della "gratuità" della cariche rivestite in seno all'Unione, in tale ottica "*Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. (..)*".

Ai sensi del comma 108 dell'art. 1 della legge 56/2014 "*Tutte le cariche nell'unione sono esercitate a titolo gratuito*".

via implicita, come conseguenza dell'abrogazione dei relativi presupposti di efficacia precettiva (comma 9) e di giustificazione eziologica (comma 11, già comma 15).<sup>8</sup>

Inoltre, rispondendo nello specifico al quesito n. 3, si ritiene che nessun collegamento sia da intravedere tra diritto al gettone di presenza di cui all'art. 82 TUEL ed esercizio associato delle funzioni e dei servizi mediante partecipazione alle Unioni di cui all'art. 32 TUEL ovvero alle Convenzioni di cui all'art. 30 del TUEL, e ciò in quanto entrambi gli istituti non risultano incidere, per motivi diversi, sullo statuto economico disegnato dall'art. 77, comma 2 TUEL in relazione agli amministratori del singolo comune "membro" (dell'Unione ovvero della Convenzione).

In particolare:

- le cariche "aggiuntive" rivestite in seno alle Unioni di comuni di cui all'art. 32 TUEL sono e devono essere gratuite per esplicita previsione di legge (cfr. comma 3 dell'art. 82 TUEL e comma 108 dell'art. 1 della legge 56/2014, cit), restando "assorbite" nel trattamento economico già riconosciuto in relazione allo *status* di amministratori del singolo comune membro; con la conseguenza, che nel caso di specie, non assume alcuna rilevanza il divieto di cumulo degli emolumenti che aveva fondato la *ratio* del comma 18, dell'art. 16 del DL 138/2011;

- le Convenzioni di cui all'art. 30 TUEL non istituiscono un nuovo "apparato politico" da gestire, anche economicamente, con la conseguenza che, anche in questo caso, non si pone un problema di cumulo degli emolumenti.

Pertanto, allo stato degli atti, in mancanza di espressa previsione normativa che abbia rinnovato il contenuto precettivo del comma 18, dell'art. 16 del DL 138/2011 (abrogato implicitamente), si ritiene che i consiglieri dei comuni con popolazione sino a 1000 abitanti abbiano diritto al gettone di presenza di cui all'art. 82 TUEL, indipendentemente dalla partecipazione alle Unioni di cui all'art. 32 TUEL ovvero alle Convenzioni di cui all'art. 30 TUEL, e ciò nei limiti ed alle condizioni previsti dalla normativa, volta per volta, vigente.

A questo proposito, si ricorda che - ai sensi del comma 11 dell'art. 82 TUEL- presupposto essenziale per procedere alla corresponsione dei suddetti gettoni di presenza è e resta comunque "*l'effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni*", secondo i termini e le modalità stabilite nel regolamento comunale.

Il diritto al gettone di presenza maturerà, pertanto, solo nel caso di partecipazione effettiva alle riunioni e/o alle commissioni del comune in cui stato eletto il consigliere.

Nessun gettone di presenza potrà, invece, essere riconosciuto al consigliere per la partecipazione alle riunioni del consiglio dell'Unione costituita ai sensi dell'art. 32 TUEL ovvero per la partecipazioni alle commissioni istituite al suo interno, e ciò in quanto, in

---

<sup>8</sup> Sino a tale data, invece, aderendo ad un'interpretazione sistematica della *ratio* sottesa all'articolato in questione, si ritiene che - seppure in assenza di un preciso riferimento temporale - l'efficacia precettiva del comma 18, dell'art. 16 fosse di fatto ancorata alla data di costituzione dell'Unione Speciale di cui ai commi 1-13 dell'art. 16, quale che questa fosse, e ciò in ragione del peculiare trattamento economico riservato agli amministratori dell'Unione Speciale e, quindi, della necessità di garantire il rispetto del divieto di cumulo degli emolumenti sancito ai sensi del comma 11 (già comma 15), dell'art. 16 (all'epoca vigente).

caso contrario, verrebbe aggirato il vincolo di gratuità delle suddette cariche, sancito dal comma 3 dell'art. 32 TUEL e ribadito dal comma 108, dell'art. 1 della legge 56/2014.

Si ricorda, altresì, seppure a titolo meramente esemplificativo e senza pretesa di completezza (esulando dal perimetro dell'odierno quesito), che il diritto al gettone di presenza è soggetto – tra gli altri- ai seguenti vincoli essenziali; e precisamente:

- ai sensi dell'art. 82, comma 2, TUEL, l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere a titolo di "gettone di presenza" *In nessun caso 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" del medesimo articolato;*
- ai sensi del comma 7 del medesimo articolato *"agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione prevista dal presente capo non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne" ;*
- che la misura dei suddetti gettoni di presenza è soggetta a specifici vincoli ed obblighi, anche di decurtazione, così come meglio esplicitato nella deliberazione n.112/2014/PAR di questa Sezione alla quale si rinvia per ogni opportuno approfondimento;
- che la misura dei gettoni di presenza, al pari degli altri oneri indicati nel comma 136, dell'art. 1 della legge 56/2014, è soggetta al vincolo di invarianza della spesa ivi codificato.

8. La seconda macro questione sottoposta all'odierno esame, si compone dei quesiti n. 2 e 4 ed ha per oggetto la portata ed il perimetro applicativo del vincolo di invarianza della spesa introdotto dal comma 136, dell'art. 1, della legge n.56/2014, in relazione alla rinnovata (in aumento) composizione numerica degli organi degli enti locali di cui al comma 135 del medesimo articolato<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. comma 136 *"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.*

Cfr. comma 135 *"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.*

In particolare, viene chiesto di sapere sulla base di quali parametri normativi debba essere individuato il vincolo di invarianza della spesa (antecedente o successivo alla legge 56/2014) e se tale vincolo possa essere considerato in via onnicomprensiva come "macro aggregato" nell'ambito del quale poter effettuare eventuali compensazioni tra le voci di spesa che lo compongono, utilizzando per esempio lo strumento "della riduzione volontaria dell'indennità spettante al sindaco ripartendo la differenza così risparmiata a favore degli assessori". Il quesito origina dal fatto che, qualora dovesse essere utilizzato il parametro di cui al comma 17, dell'art. 16 del DL 138/2011 (oggi modificato dal comma 135, dell'art. 1 della legge n.56/2014), non sussisterebbe un parametro cui riferirsi per il vincolo di spesa inerente agli assessori, in quanto detto articolato aveva abolito l'organo giuntale per i comuni con popolazione sino a 1000 abitanti; mentre oggi, con l'art. 135, art. 1 della legge 56/2014 tale organo è stato reinserto e, quindi, sono "riemersi" anche gli oneri economici connessi allo *status* ed alle attività dei suoi componenti.

Il Comune, poi, si sofferma sulla "spesa massima ammissibile per i viaggi o le missioni" al fine di garantire il vincolo di invarianza di cui al comma 136 dell'art. 1 sopra citato.

**8.1** L'argomento è stato già trattato oltre che da questa Sezione (cfr. deliberazione n. 112/2014/PAR, cit. e deliberazione n.21/2015/PAR cit.) da numerose pronunce di altre Sezioni regionali di controllo di questa Corte (cfr., *ex pluribus*, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 112/2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 265/2014; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 230/2014, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 273/2014).

Con specifico riferimento al parametro normativo da utilizzare per il calcolo del tetto di spesa, si ritiene pacificamente che la "legislazione vigente", cui si debba avere riguardo, sia quella in essere al momento dell'applicazione della legge 56/2014 (quindi il DL 138/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 248/2011) e non quella vigente al momento della elezione degli amministratori uscenti (che ben potrebbe essere la disciplina anteriore alla legge 191/2009, con conseguente lievitazione - in luogo di riduzione - dei costi dell'apparato politico, e ciò in evidente violazione dei principi -immanenti al sistema - di rafforzamento delle misure di contenimento e di controllo della spesa pubblica).

Per l'effetto "la rideterminazione degli oneri deve assicurare l'invarianza della spesa in relazione al numero degli amministratori indicati dall'art. 16, co. 17, del DL 138/2011<sup>10</sup> e non al numero di

---

<sup>10</sup> Ai sensi del suddetto articolato "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 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 ed 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 ed il numero massimo degli assessori è stabilito in tre;

*amministratori in carica al momento dell'entrata in vigore della legge 56/2014" (cfr., ex pluribus, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 112/2014 cit.).*

Sul punto, il Ministero dell'Interno - intervenuto sull'argomento con la circolare del 24 aprile 2014 (Prot. n. 6508) - ha chiarito che tale parametro va applicato anche in relazione ai comuni per cui *"la consiliatura è ancora in corso e non si sono realizzate le condizioni per applicare le riduzioni richieste"*.

Il comma 17, dell'art. 16 del DL 138/2011, fissando il numero massimo di amministratori consentiti, perimetra, al contempo, la spesa massima "in astratto" sostenibile per gli oneri connessi allo *status* dei suddetti amministratori, e ciò sulla base dei criteri di calcolo e dei vincoli vigenti con riferimento a ciascuna tipologia di onere.

**8.2** Il Comune è, pertanto, chiamato a ricostruire i costi che ha (o che avrebbe) sostenuto ai sensi dell'art. 77 e ss TUEL in relazione al numero (più ridotto) di amministratori previsti dal comma 17 dell'art. 16 del DL 138/2011, e ciò mediante applicazione dei vincoli, dei divieti e dei parametri di calcolo propri di ciascuna delle voci di costo interessate dal "ricalcolo".

L'importo così ottenuto costituirà il "vincolo di invarianza" da garantire ai sensi del comma 136, dell'art. 1 della legge 56/2014.

Il rispetto del suddetto vincolo di invarianza costituisce il presupposto necessario per procedere alla "riespansione" del numero di amministratori introdotta dal comma 135 dell'art. 1 dell'articolo in questione (in luogo del comma 17, dell'art. 16 del DL 138/2011).

Il vincolo di invarianza si presenta:

- a) "unico", non sussistendo limiti sul "tipo" di onere sostenuto (purché connesso allo *status* di amministratore locale) né sull'importo di ciascuna voce di spesa sostenuta, purché nel rispetto dei vincoli e prescrizioni vigenti con riferimento a ciascuna voce ed a condizione che il risultato finale - dato dalla somma delle varie voci di spesa - sia corrispondente al tetto di spesa da garantire "invariato";
- b) riferito all'Ente, nel suo complesso, come entità distinta dagli organi e dai relativi membri; pertanto, non rileveranno, ai fini della sua determinazione, le vicende soggettive del singolo amministratore (ad esempio la rinuncia parziale o totale all'indennità; sul punto cfr. deliberazione n. 21/2015 di questa Sezione, cit.) né la composizione degli organi dell'Ente (per esempio l'assenza originaria di assessori per i comuni con popolazione sino a mille abitanti).
- c) composto da voci di spesa "eterogenee" tra loro ( indennità di funzione/gettoni di presenza, rimborso spese di viaggio ovvero per la partecipazione ad associazione rappresentative, etc.)

(cfr., *ex pluribus*, oltre la deliberazione n. 21/2015 cit., di questa Sezione, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 112/2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 265/2014; Sezione regionale di controllo per il Lazio,

---

*d) per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 10.000 abitanti, il consiglio comunale e composto, oltre che dal sindaco, da dieci consiglieri ed il numero massimo degli assessori è stabilito in quattro."*

deliberazione n. 230/2014, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 273/2014).

Vista l'unicità del vincolo di invarianza, sarà possibile effettuare al suo interno tutte le ripartizioni, decurtazioni e/o aumenti consentiti dalle prescrizioni e dai vincoli della normativa, volta per volta, vigente con riferimento a ciascuna voce di costo.

In quest'ottica, e per rispondere alla prima parte del quesito, l'ente potrà utilizzare, per la parte corrispondente, l'economia di spesa derivante dall'eventuale rinuncia all'indennità di funzione spettante ad uno degli amministratori, applicando, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, il *tandundem* a favore di altre voci di costo dell'aggregato in esame, ivi incluso il riconoscimento ovvero l'accrescimento delle indennità di funzione spettanti agli altri amministratori, e ciò, si ribadisce, a condizione che detta opera di ricalcolo avvenga nei limiti del tetto di spesa complessivo ed in conformità ai presupposti ed alle misure massime consentite con riferimento a ciascuna voce di costo interessata.

E' chiaro, inoltre, che in nessun caso *"la rinuncia ai suddetti "diritti di status", peraltro costituzionalmente garantiti, potrà assumere un'efficacia "ultrattiva" rispetto al tempo ed al soggetto (amministratore) che ne ha esercitato il diritto"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 21/2015 cit.).

**8.3** La rideterminazione dei suddetti oneri - anche in considerazione della natura eterogenea delle voci di spesa componenti il vincolo - dovrà essere effettuata avendo riguardo ai parametri di calcolo "in astratto" ed ai vincoli, anche finanziari, propri di ciascuna voce di costo, e ciò sia per spese di natura fissa, determinabili "a monte" (come le indennità di funzione<sup>11</sup>) che per le spese di natura variabile, come i gettoni di presenza o le spese di viaggio, seppure determinabili nel loro concreto ammontare solo "a valle"<sup>12</sup>.

Il comma 136 nella originaria formulazione, coinvolgeva nel computo del tetto di spesa tutti gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV del D.lgs 267/2000, nessuno escluso e/o eccettuato, comprendendo, per l'effetto, anche gli oneri di natura strutturalmente variabile, come i permessi retribuiti

---

<sup>11</sup> Per esempio, per la (ri)determinazione delle voci di costo inerenti alle indennità di funzione ed ai gettoni di presenza dovrà aversi riguardo alle prescrizioni sancite, tra l'altro, dal combinato disposto degli art. 82 e 83 TUEL, ai parametri di calcolo di cui agli artt. 1 e 2 del DM 119 del 20 aprile 2000 (tutt'oggi vigente); agli obblighi di decurtazione volta per volta vigenti, tra cui l'obbligo di decurtazione strutturale di cui all'art. 1, comma 54 della legge 266/2005 (legge finanziaria 2006) tutt'ora vigente (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/2012 e Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 24/2014), il tutto come esplicitato nella già citata deliberazione n. 112/2014/PAR di questa Sezione ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento.

<sup>12</sup> Si ricorda che l'ammontare in concreto dei gettoni di presenza dipende dal numero di riunioni e/o commissioni a cui gli amministratori locali hanno effettivamente partecipato; così come l'onere complessivo per "le spese di viaggio" dipende dalle spese effettivamente effettuate e documentate dagli amministratori locali per viaggi e/o soggiorni in ragione e nell'ambito dell'espletamento del rispettivo mandato elettivo.

(art. 80 Tuel), gli oneri previdenziali (86 Tuel), le spese di viaggio (art. 84 Tuel) e le spese per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali (art. 85 Tuel).

La circolare del Ministero dell'interno del 24 aprile 2014 (Prot. n. 6508) aveva, invece, ritenuto che non fossero compresi gli oneri per permessi retribuiti, gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli artt. 80 e 86 TUEL, per la loro "*estrema variabilità, collegata all'attività lavorativa dell'amministratore*", ritenendo invece incluse in tale computo, tra le altre, le spese per gettoni di presenza, le spese di viaggio e quelle sostenute per la partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali, e ciò nonostante tali spese fossero caratterizzate dalla medesima "*estrema variabilità, collegata all'attività lavorativa dell'amministratore*" che aveva portato all'esclusione degli oneri di cui all'art. 80 e 86 TUEL. Tale orientamento è stato recepito nell'attuale testo del comma 136, a seguito dell'intervento riformatore di cui all'art. 19, comma 1, lett. d), del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 89/2014.

Per l'effetto, alla luce del preciso dettato normativo, devono ritenersi incluse nel perimetro applicativo del comma 136, tutti gli oneri di cui all'art. 77 e ss TUEL ad eccezione delle spese di cui agli artt. 80 e 86 TUEL, e quindi anche gli oneri di "*estrema variabilità, collegata all'attività lavorativa dell'amministratore*" come i gettoni di presenza e le spese di viaggio (cfr. *ex pluribus* deliberazione n. 21/2015 di questa Sezione, cit.; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 230/2014; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 273/2014).

**8.4** Nel silenzio del legislatore, si ritiene che i tetti di spesa inerenti le singole voci componenti il macro aggregato debbano essere "fissati" con riguardo all'esercizio finanziario precedente l'applicazione, in concreto, del vincolo di invarianza di cui al comma 136 dell'art. 1 della legge 56/2014, e cioè l'esercizio finanziario precedente il rinnovo delle cariche elettive ai sensi del comma 135 del medesimo articolato.

Il tutto secondo il numero di amministratori di cui al comma 17, dell'art. 16 del DL 138/2011, indipendentemente dall'avvenuta applicazione in concreto di tale parametro numerico (per mancato rinnovo della consiliatura, per esempio) (cfr. in senso conforme tra le altre, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 230/2014).

Il tetto di spesa complessivo così determinato costituirà il parametro cui vincolare - in termini di macro aggregato- le spese dell'esercizio successivo, e così per gli esercizi successivi sino al termine del mandato.

Per l'effetto, il calcolo delle spese di natura variabile, come i gettoni di presenza e le spese di viaggio e/o soggiorno, sarà effettuato sulla base della spesa "storica" sostenuta in tale esercizio finanziario.

Questa soluzione, in mancanza di espresse indicazioni legislative, appare in linea oltre che con il principio di annualità del bilancio (art.162 del D.Lgs. 267/2000), con la *ratio* sottesa all' articolato in esame, e cioè la riduzione dei costi dell'apparato politico degli enti locali (cfr. in senso conforme, tra le altre Sez. regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 112/2014, Sez. regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 265/2014).

Una volta fissato tale vincolo di invarianza della spesa, sarà cura ed onere del Comune monitorare - con riferimento a ciascun esercizio- che i suddetti oneri -seppure assunti secondo i presupposti ed entro i parametri e le misure fissate dal legislatore - non vadano, comunque, ad incidere sul rispetto del vincolo di invarianza in esame.

Nel caso, l'Ente dovrà procedere alle necessarie rideterminazioni, a valere su tutti gli oneri compresi nel perimetro di cui al comma 136, indipendentemente dalla natura fissa ovvero variabile delle suddette voci di costo.

**8.5** Con specifico riferimento all'individuazione *“del limite da non superare e quindi la spesa massima ammissibile per i viaggi o le missioni”* al fine di garantire l'invarianza della spesa, oggetto del quesito n.4, si osserva quanto segue.

In via preliminare si osserva che il quesito, per come formulato, sembra porre *“le spese per viaggio o le spese per missioni”*, come voci distinte tra loro.

In realtà tali voci stanno ad indicare la medesima tipologia di onere, e cioè le spese di viaggio e/o di soggiorno sostenute dagli amministratori locali in ragione e nell'espletamento del proprio mandato elettivo<sup>13</sup>.

La disciplina della suddetta tipologia di spesa è contenuta nell'art. 84 TUEL, così come modificato dal comma 9 dell'art. 5 del DL 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010.

Ai sensi dell'art. 84 TUEL *“Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.”*

Il comma 9 dell'art. 5 del DL 78/2010 ha espunto dall'articolato il *“rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese”*.

Per l'effetto, possono essere rimborsate unicamente le spese di viaggio e soggiorno *“effettivamente sostenute”*, e ciò nella misura fissata dal decreto ministeriale del 4 agosto 2011, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Ai sensi dell'art. 1 del suddetto decreto ai fini del rimborso, tali spese devono:

- a) essere state *“effettivamente sostenute e documentate”*;
- b) essere state effettuate esclusivamente dagli amministratori locali *“in ragione del proprio mandato”* e nel caso in cui *“si rechino fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente presso cui svolgono le funzioni pubbliche”*;
- c) non devono essere in misura superiore a quanto previsto nel decreto in esame.

In questa ottica, non spetterà alcun rimborso per le spese di viaggio e/o di soggiorno sostenute dall'amministratore locale in relazione a funzioni e/o attività diverse da quelle inerenti il proprio *status* e mandato elettivo. Sul punto si è di recente espressa, tra le altre,

---

<sup>13</sup> Altro discorso se, invece, l'Ente con il termine *“spese per missioni”* avesse inteso gli oneri per *“indennità di missione”*.

Tale voce, come noto, era prevista nella originaria formulazione dell'art. 83, comma 3 TUEL, come eccezione al divieto di corresponsione di compensi agli amministratori locali per *“per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche”*.

Con il comma 8, dell'art. 5 del DL 78/2010 tale eccezione è stata espunta dall'articolato in questione, con l'effetto che le spese per indennità di missione sono state ricomprese nel divieto di compensi *“tombale”* sancito a norma della vigente formulazione dell'art. 83, comma 3 TUEL.



la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, affermando che *“Gli amministratori degli Enti locali hanno diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute in relazione all'espletamento del mandato e dette spese non possono essere quantificate in via forfettaria ma solo con il criterio "chilometrico" che può non coincidere con l'esibizione di documenti giustificativi. Il rimborso deve essere sottoposto a rigorosa verifica amministrativa e spetta solo agli amministratori per le attività riconducibili al loro ruolo e non anche in riferimento alle spese eventualmente sostenute nella qualità di responsabile di funzioni gestionali. (cfr. Sez. regionale controllo per la Lombardia, deliberazione n. 91/2014/PAR)*

L'art. 2 del decreto in esame disciplina, nel dettaglio, le spese di viaggio, stabilendo che *“In occasione di missioni istituzionali svolte fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente di appartenenza, agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di viaggio entro i limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del comparto Regioni-autonomie locali”.*

L'art. 3 fissa specifici tetti di spesa per le spese di soggiorno, disponendo che *“In occasione delle missioni istituzionali di cui all' art. 2 , agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di soggiorno in misura non superiore ai seguenti importi:*

- a) euro 184,00 per giorno di missione fuori sede con pernottamento;*
  - b) euro 160,00 per missioni fuori sede che non superino 18 ore e che prevedano un pernottamento;*
  - c) euro 52,00 per missioni fuori sede di durata non inferiore a 6 ore;*
  - d) euro 28,00 per missioni di durata inferiore a 6 ore, in luoghi distanti almeno 60 Km dalla sede di appartenenza.*
- 2. La durata della missione comprende i tempi occorrenti per il viaggio.*
  - 3. Il criterio della distanza chilometrica indicato al comma 1, lettera d), è derogato in presenza di apposita dichiarazione dell'amministratore locale con la quale si attesta l'avvenuta consumazione di un pasto. In tal caso la misura massima del rimborso è pari ad euro 58.*
  - 4. Le misure fissate ai sensi del comma 1 non sono cumulabili.*
  - 5. La liquidazione del rimborso delle spese di cui all' art. 2 e al presente articolo è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'amministratore, corredata della documentazione delle spese di viaggio e di soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e le finalità della missione.*
  - 6. Qualora dalla documentazione di cui al comma 5 risulti un importo inferiore a quello derivante dall'applicazione dell' art. 2 e del presente articolo, le spese liquidate sono quelle effettivamente sostenute e documentate.*

Tali oneri, una volta calcolati sulla base e nei limiti dei criteri e dei vincoli contenuti nel DM del 4 agosto 2011, dovranno essere rapportati al vincolo di invarianza della spesa di cui al comma 136 in esame.

Sul punto, si ricorda che ai sensi dell'art. 4 del DM 4 agosto 2011 *“Fermo restando le tipologie di missioni previste dall' art. 3 , comma 1, gli enti locali possono, nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, rideterminare in riduzione le misure dei rimborsi. Gli enti dissestati e gli enti in condizione deficitaria strutturale di cui all' art. 242 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , applicano una riduzione non inferiore al 5% agli importi dei rimborsi di cui all' art. 3 .*

**8.6** Conclusivamente, e per rispondere alla seconda macro questione, il parametro normativo cui occorre avere riguardo per il calcolo del vincolo di invarianza di cui al comma 136, dell'art. 1 della legge 56/2014, è dato:

a) dall'art. 16, comma 17 DL 138/2011 per quanto riguarda il numero degli amministratori cui riferirsi per effettuare il calcolo "in astratto" degli oneri compresi nel vincolo di invarianza;

b) dai vincoli e dalle prescrizioni da rispettare nel calcolo del tetto di spesa di ciascuna voce componente il suddetto vincolo.

Nell'ambito del vincolo così determinato, vista la sua "unicità", l'ente potrà operare tutte le rideterminazioni, in diminuzione ovvero in aumento, ritenute necessarie e/o opportune, purché tale operazione avvenga in conformità ai vincoli ed alle prescrizioni vigenti con riferimento a ciascuna voce di costo interessata dal "ricalcolo".

In quest'ottica si ritiene possibile destinare l'economia di spesa derivante dalla rinuncia (in tutto ovvero in parte) alla indennità di funzione da parte del Sindaco (o di altro amministratore) con contestuale devoluzione del *tandundem* in favore degli altri amministratori ovvero per accrescere, qualora consentito, altre voci di spesa comprese nel macro aggregato.

Per quanto riguarda le spese di viaggio e/o soggiorno, la spesa massima consentita è determinata dall'art. 84 TUEL in combinato disposto con le prescrizioni contenute nel DM 4 agosto 2011 (artt. 1, 2, 3 e 4).

In mancanza di espressa previsione normativa, si ritiene debba aversi riguardo alla spesa sostenuta, per tali tipologie di oneri, nell'esercizio finanziario precedente l'applicazione, in concreto, del vincolo di invarianza di cui al comma 136 dell'art. 1 della legge 56/2014, e cioè l'esercizio finanziario precedente il rinnovo delle cariche elettive ai sensi del comma 135 del medesimo articolato.

Per l'effetto, il calcolo delle spese di natura variabile, come i gettoni di presenza ovvero le spese di viaggio e/o soggiorno, sarà effettuato sulla base della spesa "storica" sostenuta in tale esercizio finanziario, salvo poi operare tutte le decurtazioni ritenute necessarie al fine del rispetto del vincolo di invarianza in esame.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di Castelluccio Superiore (PZ) con la nota in epigrafe citata.

#### **DISPONE**

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 10 marzo 2016

Il RELATORE

Il PRESIDENTE

F.to Vanessa Pinto

F.to Rosario Scalia

Depositata in Segreteria il 07 aprile 2016

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dott. Giovanni Cappiello