

Delibera n. 2/2007/par

Parere n.2/2007

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore GRECO
dott. Antonio SCUDIERI
dott.ssa Luisa D'EVOLI
dott. Pietro MALTESE
dott. Silvio RONCI

Presidente
Consigliere
Primo Referendario
Primo Referendario
Referendario

nell'adunanza del 19 gennaio 2007 si è pronunciata in ordine alla richiesta di parere

formulata dal Comune di Chiavari;

Vista l'ordinanza presidenziale che ha deferito la questione all'esame collegiale della
Sezione;

Udito il relatore nella persona del Presidente.

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Chiavari, con nota n. 0044476 del 2 novembre 2006, assunta al protocollo il 7 novembre 2006 con il n. 1908/I/13, rivolgeva richiesta di parere a questa Sezione regionale volta a conoscere: 1) se ad un Consigliere comunale, componente di due commissioni consiliari (per ciascuna delle quali è previsto il pagamento di un gettone di presenza), il quale partecipi ad una seduta congiunta di entrambe le commissioni, convocate, con unico atto, presso la stessa sede e nello stesso giorno ed orario, spettino due gettoni di presenza ovvero uno soltanto; 2) nell'ipotesi di convocazione delle due commissioni nello stesso giorno, ma in orari diversi, se l'erogazione di due gettoni di

presenza comportamenti dannosi erariali da atto illegittimo.

Nella formulare i due quesiti il Capo dell'Amministrazione adombra due possibili soluzioni.

La prima della cumulabilità dei due gettoni sul presupposto che la legge 27 dicembre 1985, n. 816, la quale espressamente vietava, con la disposizione dell'art. 10, comma 4, il cumulo delle indennità di presenza nell'ambito della stessa giornata, è stata abrogata dall'art. 274 del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267, per cui, nulla disponendo l'art. 82 di detto Decreto legislativo ed il decreto ministeriale 4 aprile 2000, n. 119, contenenti la disciplina delle indennità, si potrebbe in via interpretativa dedurre la volontà del legislatore di consentire il cumulo dei gettoni.

La seconda soluzione sarebbe quella che prospetta la non cumulabilità quale espressione di un più ampio principio generale attinente alla logicità, razionalità ed economicità dell'azione amministrativa.

Il Presidente della Sezione regionale, constatato che la richiesta di parere risultava inviata posteriormente alla data di insediamento (23 ottobre 2006) del neo-istituito Consiglio delle Autonomie Locali, rappresentava all'Ente l'esigenza di riformulare la richiesta medesima nel rispetto delle modalità procedurali previste dall'art. 7, comma 8, della menzionata legge 5 giugno 2003, n. 131.

Accogliendo l'osservazione il Sindaco, con nota del 21 novembre 2006, inviava per l'ulteriore seguito la richiesta di parere al Consiglio delle Autonomie Locali precisando contestualmente che il richiesto parere "attiene alla materie della contabilità pubblica, in quanto il suo esito è idoneo ad avere riflessi concreti e diretti sul bilancio dell'Ente locale".

Con lettera n. 4 del 29 dicembre 2006 il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali faceva, a sua volta, pervenire copia della deliberazione n. 5 del 18 dicembre 2006, con la quale il predetto Organo disponeva l'invio alla Sezione della richiesta di parere.

CONSIDERATO quanto segue:

1. - Come esposto nelle premesse, la richiesta di parere all'odierno esame, direttamente pervenuta in un primo tempo dal Comune, è stata successivamente ritrasmessa tramite il neo-istituito Consiglio delle Autonomie Locali (entrato in funzione con l'insediamento del 23 ottobre 2006), cosicché sono state rispettate le modalità procedurali indicate dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, laddove è previsto che le richieste di pareri in materia di contabilità pubblica da parte degli enti locali "possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali".

Superato il problema procedurale della presentazione della richiesta, il Collegio deve ora porsi la questione preliminare della ammissibilità della stessa sotto il profilo oggettivo dell'appartenenza dei proposti quesiti alla "materia della contabilità pubblica".

Come risulta dalla esposizione in fatto il parere richiesto alla Sezione deve dare risposta a due distinti quesiti, come appresso articolati: 1) se spettino due gettoni di presenza ovvero uno soltanto ad un Consigliere comunale, componente di due commissioni consiliari (per ciascuna delle quali è previsto il pagamento di un gettone di presenza), il quale partecipi ad una seduta congiunta di entrambe le commissioni, convocate, con unico atto, presso la stessa sede e nello stesso giorno ed orario; 2) se l'erogazione di due gettoni di presenza, nell'ipotesi di convocazione delle due commissioni nello stesso giorno, ma in orari diversi, comporti danni erariali da atto illegittimo.

Ritiene il Collegio che, pur non potendo dubitare che entrambe le problematiche hanno ad oggetto diritti soggettivi di natura patrimoniale che, per la loro stretta connessione con l'esercizio di un *munus publicum*, rientrano essenzialmente nel campo del diritto amministrativo, pur tuttavia non può non considerare che le stesse vadano vagliate anche ed essenzialmente sotto il profilo economico-finanziario, involgendo l'interesse oggettivo dell'amministrazione ad organizzare e gestire lo svolgimento delle funzioni

amministrative in modo da salvaguardare il principio di economicità della spesa, la cui applicazione ha riflessi diretti e concreti sulla gestione del bilancio.

Attiene ad un problema di costi dell'azione amministrativa, con evidenti implicazioni sulla finanza comunale, la scelta del Comune di riunire due commissioni consiliari in unica seduta verosimilmente al fine di realizzare un risparmio di spesa (in linea con le politiche di contenimento dei "costi" della pubblica amministrazione di cui sono espressione le ultime leggi finanziarie), per cui appare obiettivamente arduo negare l'appartenenza delle questioni oggetto di quesito alla materia della contabilità pubblica.

D'altronde, il principio di economicità, da intendere come componente essenziale ed integrativo del generale principio di legalità, accanto ai principi di efficacia ed efficienza, risulta espressamente richiamato nel Principio contabile n. 2 in materia di gestione del sistema del bilancio deliberato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (punti 7, 8 e 9).

Ritiene, pertanto, il Collegio di risolvere positivamente la questione preliminare, pur dovendo precisare, in relazione alla formulazione del secondo quesito, che esorbita dai limiti funzionali della competenza consultiva ogni considerazione che abbia riferimento ad ipotesi di "danno erariale" la cui valutazione rientra nella competenza del Procuratore regionale della Corte dei conti, titolare esclusivo dell'azione di responsabilità amministrativa.

2. – Passando al merito, osserva la Sezione che la soluzione dei quesiti va ricercata nell'ambito della disciplina posta dall'art. 82 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il quale ha riformulato la disciplina delle indennità e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali, per un verso recependo le innovazioni introdotte dall'art. 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265 e per altro verso abrogando contestualmente l'intera legge 27 dicembre 1985, n. 816 (art. 274).

Va subito rammentato che gli art. 10 e 11 di quest'ultima legge sancivano, al comma 4, il divieto rispettivamente per i consiglieri comunali e provinciali di cumulare tra loro, nell'ambito della medesima giornata, le indennità di presenza dovute per l'effettiva partecipazione alle sedute di consiglio e delle commissioni.

La norma non è stata riprodotta nella legislazione successiva che, nel disciplinare *ex novo* la materia, ha, fra l'altro, abbandonato l'espressione "indennità di presenza" sostituendola con "il gettone di presenza".

Nella nuova disciplina posta dal comma 2 del menzionato art. 82 viene confermato il diritto dei consiglieri "a percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni" Aggiunge il predetto comma che *"In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un terzo dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8"*, ossia in base ad un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il ministro del Tesoro (D.M. 119/2000).

Come emerge dal dettato normativo (il cui testo non ha subito variazioni ad opera della legge finanziaria 2007, a parte la modifica disposta dal comma 731, del tutto ininfluenza per la soluzione dei quesiti in esame), il legislatore, nel disciplinare l'attribuzione dei gettoni di presenza per la partecipazione ai consigli ed alle commissioni, ha stabilito come unico limite che il loro ammontare non superi, nel prestabilito arco temporale di un mese, un certo importo percentualmente rapportato all'indennità massima prevista per il Capo dell'Amministrazione.

Il contenuto della norma sottende chiaramente, anche sul piano logico, l'intento di sostituire definitivamente il divieto di cumulo dei gettoni nell'ambito della stessa giornata, in coerenza, del resto, con l'abrogazione dell'intero testo della legge del 1985 nel quale il divieto stesso era compreso.

Pertanto, non trovando più applicazione il divieto in questione, ritiene il Collegio - dando prioritaria risposta al secondo quesito - che il consigliere che partecipi effettivamente alle sedute gettonate di due commissioni convocate separatamente per adunanze da tenersi in orari diversi, pur nella stessa sede e nella stessa giornata, abbia diritto alla corresponsione del gettone di presenza per ciascuna seduta, fermo restando il rispetto del vincolo quantitativo globalmente posto dal secondo comma del menzionato art. 82.

A diversa conclusione il Collegio ritiene di pervenire nel rispondere al primo quesito, il quale pone un problema di cumulabilità con riferimento alla convocazione in seduta congiunta di due commissioni, per la partecipazione a ciascuna delle quali è prevista l'attribuzione del gettone di presenza.

In tale ipotesi si verifica una sorta di "reductio ad unum" delle adunanze delle due commissioni per cui ciascuna di esse perde la propria individualità per confluire in una sola seduta nella quale anche la presenza fisica del consigliere che sia componente dell'una e dell'altra rappresenta un "unicum" indistinto sia sul piano giuridico che in senso fisico.

Orbene, in una situazione del genere, il Collegio esprime l'avviso che, quali che siano la ragione e lo scopo della convocazione delle due commissioni in seduta congiunta, al consigliere debba essere liquidato l'importo corrispondente ad un solo gettone di presenza.

Una tale soluzione appare oltre tutto in sintonia con il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa e segnatamente con il criterio della economicità, ossia con quel criterio, elevato a canone di legittimità dell'azione amministrativa dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in base al quale la gestione della cosa pubblica deve svolgersi senza sprechi nell'utilizzo delle risorse umane, materiali ed economiche e facendo sì che le stesse siano impiegate in modo razionale e, dunque, secondo i dettami della contabilità pubblica.

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Liguria

esprime il seguente parere:

a) il consigliere comunale che partecipi effettivamente alle sedute gettonate di due commissioni convocate separatamente per adunanze da tenersi in orari diversi, pur nella stessa sede e nella stessa giornata, ha diritto alla corresponsione del gettone di presenza per ciascuna seduta, fermo restando il rispetto del vincolo quantitativo globalmente posto dal secondo comma dell'art. 82 del T.U. approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) il consigliere comunale che partecipi effettivamente alla seduta congiunta di due commissioni, per le quali è prevista l'attribuzione del gettone di presenza, ha diritto alla liquidazione di un solo gettone di presenza.

Dispone che una copia del parere sia trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Sindaco del Comune di Chiavari.

Così deliberato in Genova, nell'adunanza del 19 gennaio 2007.

Il Presidente

(Salvatore Greco)

Depositato il 22 gennaio 2007

Il Direttore della Segreteria

(Dr.ssa Silvana Di Marsico)