

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 13 novembre 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Barletta trasmessa con prot. 58199 del 22 ottobre 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 26 ottobre 2015 prot. 0003949-26/10/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.72/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 13 novembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del comune di Barletta formula una richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dell'art. 83 d lgs 267/2000, recante disposizioni in materia di riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi.

Dopo aver richiamato il testo della disposizione in esame, il Sindaco formula il seguente quesito: *"se il Comune sia tenuto a corrispondere il gettone di presenza ai consiglieri per i lavori delle commissioni consiliari a cui partecipano o non possa farlo in quanto le riunioni delle citate commissioni debbono essere tenute esclusivamente al fine di trattare provvedimenti di competenza del consiglio comunale per la presenza al quale è già previsto il gettone di presenza, scattando il divieto di cumulo di cui al citato art. 83 del D Lgs n. 267/2000 ss mm.ii"*.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del comune di Barletta, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Per le ragioni appena esposte, il quesito formulato dal comune di Barletta rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione di disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa degli apparati amministrativi e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Passando al merito della richiesta, il quesito verte sull'interpretazione dell'art 83 Tuel e sull'assoggettamento al divieto di cumulo ivi previsto dei gettoni di presenza spettanti ai consiglieri per i lavori delle commissioni consiliari cui partecipano.

L'art 83 co 2 Tuel, nel testo scaturente dalle modifiche introdotte dall'art 2 co 26 l. 244/2007 e art 5 co 8 d.l. 78/2010 conv. dalla l. 122/2010, sotto la rubrica "*divieto di cumulo*", dispone che gli amministratori locali "*non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche*".

La disposizione si inserisce nell'ambito di un quadro normativo volto all'introduzione di riduzioni dei compensi degli amministratori locali e limitazioni di varia natura alla loro cumulabilità nei casi in cui i singoli amministratori svolgano una pluralità di attività, sia nello stesso ente che in enti diversi.

Sul piano della *ratio legis*, l'articolo ha lo scopo di precludere la corresponsione agli amministratori locali di indennità ulteriori rispetto a quella riferita alla carica principale, sempreché la partecipazione ad organi o commissioni sia riconducibile alla suddetta carica. In sostanza, tutti gli incarichi che sono attribuiti all'amministratore pubblico in conseguenza della sua carica principale non possono formare oggetto di compenso ulteriore o di indennità di missione poiché deve ritenersi che la remunerazione sia compresa in quella riferita all'incarico principale, ossia nel riconoscimento dell'indennità di funzione o, nel caso dei consiglieri comunali e provinciali, dei gettoni di presenza spettanti. Si è, dunque, evidenziata la volontà del legislatore di limitare la possibilità per gli amministratori locali di procedere al cumulo di più emolumenti, anche se riconosciuti in relazione allo svolgimento di incarichi diversi. (cfr. Sezione controllo Piemonte n. 165/PAR/2011 in merito all'assoggettamento al divieto in esame dell'attività svolta dai componenti del Consiglio delle Autonomie Locali che siano contemporaneamente amministratori di altri enti locali).

Con riferimento all'ampiezza del perimetro applicativo del divieto di cumulo previsto dal citato co. 2 dell'art. 83 TUEL, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha sancito che il divieto ha portata generale e trova giustificazione nella circostanza che gli amministratori locali

sono già remunerati con il riconoscimento dell'indennità di funzione (Corte conti, sez. contr. Piemonte n. 165/2011/PAR, Lombardia n. 25/2008/PAR e n. 166/2011/PAR).

Sotto tale profilo, tuttavia, la corretta delimitazione dell'area di applicazione dell'art 83 Tuel richiede una lettura combinata dello stesso con il precedente art 82 comma 2 che sancisce testualmente: *"I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni"*.

Le due disposizioni hanno la medesima collocazione sistematica, nell'ambito del Capo IV del Titolo III sotto la rubrica *"status degli amministratori locali"* ed esprimono (insieme al comma 7 dell'art. 82) un principio di onnicomprensività dei compensi percepiti dagli amministratori degli enti locali e la conseguente tassatività dei casi in cui matura in capo ai consiglieri comunali il diritto a percepire il gettone di presenza che, ai sensi dell'art. 82, si riferisce esclusivamente alla *"partecipazione a consigli e commissioni"* (cfr. Sezione controllo Piemonte n. 9/2012/PAR, Sezione di controllo per la Toscana, n. 362/2009/PAR, che ha escluso la possibilità di conferire gettoni di presenza per la partecipazione alla conferenza dei capigruppo; Sezione di controllo per la Lombardia n. 25/2008 e n. 166/2010; Sezione di controllo per il Veneto n. 30/2010).

In altri termini, ferma l'identità di *ratio* sottesa alle disposizioni in esame, l'art 82 co 2 sancisce il diritto dei consiglieri comunali e provinciali di percepire il gettone di presenza per la partecipazione al consiglio ed alle commissioni che di tale organo costituiscono articolazioni ai sensi dell'art 6 e 7 Tuel (a siffatto diritto si applica il limite massimo mensile di un quarto dell'indennità massima del sindaco di cui al medesimo comma 2 ed il divieto di cumulo con l'indennità di funzione di cui al comma 7), mentre l'art 83 si riferisce alla partecipazione ad organi e commissioni diverse da quelle di cui al citato comma 2 dell'art 82, purché si tratti di partecipazioni connesse all'esercizio di pubbliche funzioni, ossia di attività che il consigliere è chiamato a svolgere, pur non essendo esercitata istituzionalmente come consigliere comunale, e che trova in questa qualità la ragione del suo conferimento.

In questo senso si è espressa la costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo: *"il riferimento alle commissioni nel comma 2 dell'art. 82 del t.u.e.l"* assume *"valenza essenzialmente tecnica circoscritta alle sole ipotesi di partecipazione alle commissioni consiliari senza che possano considerarsi assimilabili organismi istituiti all'interno dell'Organo consiliare variamente denominati, quali la Conferenza dei capigruppo, l'Ufficio di Presidenza, la Conferenza dei Presidenti di commissione nonché....., la Conferenza per la programmazione, ai fini del diritto alla percezione da parte dei consiglieri comunali del gettone di presenza di cui all'art. 82, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 per la partecipazione dei medesimi alle riunioni degli organi predetti"* (Sez. Controllo Liguria n. 7/2010/PAR). Per converso, *"la partecipazione all' "altra" commissione"*, quella indicata all'art 83 co 2, *"deve trovare il proprio presupposto nell'essere, il soggetto nominato, consigliere comunale (una sorta di riserva per la carica rivestita) e non essere, all'opposto, svincolata da tale qualità e fondata invece su requisiti soggettivi e personali non connessi all'esercizio delle funzioni di consigliere. In conclusione, con l'art. 83, riformato dalla legge finanziaria per l'anno 2008, si sono volute estendere ai fini*

retributivi – disponendo un unico e onnicomprensivo compenso – le funzioni di consigliere ampliandone il contenuto fino a ricomprendervi, oltre ai compiti strettamente istituzionali, anche quelli che rappresentano una ulteriore manifestazione ed estrinsecazione della funzione principale.” (Sezione controllo Lombardia, del. n. 411/PAR/201 che ha escluso le Conferenze dei capigruppo dalle commissioni ex art 82 Tuel, Sezione controllo Veneto del. 9/PAR/2009).

Sulla base dei linee interpretative sopra richiamate, il gettone di presenza da corrispondersi ai consiglieri comunali per la partecipazione alle sedute delle commissioni consiliari trova nell’art 82 Tuel il proprio fondamento, quanto all’an della corresponsione, ed i correlati limiti, con riferimento al *quantum*.

Sotto quest’ultimo profilo, si richiamano i limiti stabiliti dal medesimo comma 2 (in nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8) e dal comma 8 del medesimo art 82, quale declinazione del divieto di cumulo sancito in generale dall’art 83 (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: cfr. sezione controllo Piemonte Delibera n. 361/2013/ PAR).

Su un piano più generale, in relazione alla determinazione misura dell’indennità di funzione e dei gettoni di presenza, si richiamano i principi espressi dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 1/2012 e dalla Sezione delle Autonomie con deliberazioni n. 24/SEZAUT/2014/QMIG e 3/SEZAUT/2015/QMIG (seguiti dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali: cfr Sezione controllo Veneto deliberazione n.132/2015/PAR, Sezione controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 35/2015/PAR)

Le Sezioni riunite di questa Corte, in sede di controllo, con deliberazione 12 gennaio 2012, n. 1, hanno evidenziato che *“il legislatore ha voluto incidere sulla facoltà inizialmente prevista in capo agli enti locali ... di incrementare ... l’ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza, limitandola fino ad escluderla”*; pertanto, continuano le Sezioni riunite, *“emerge un quadro in base al quale gli importi spettanti agli interessati restano cristallizzati a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 112 del 2008, in quanto immodificabili in aumento a partire dalla predetta data”*.

La Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014) ha confermato le coordinate interpretative tracciate dalle Sezioni riunite, ribadendo come *“l’effetto di sterilizzazione permanente del sistema di determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza ... sia ancora attuale e vigente”* ed evidenziando, tuttavia, che detta sterilizzazione non deve considerarsi preclusiva dei meccanismi incrementali previsti dal decreto del Ministero dell’interno n. 119/2000, ancora vigenti. Il quadro normativo così interpretato, infatti, pur rispettoso degli obiettivi di risanamento dei conti della finanza pubblica, salvaguarda altresì le esigenze di parità di trattamento e di effettività dell’accesso alle funzioni pubbliche, che

informano il sistema tabellare di cui al citato decreto ministeriale. In tal modo è assicurato il rispetto della *“volontà del legislatore di aggiornare il più possibile il meccanismo di determinazione delle indennità in questione parametrandone la misura a criteri strettamente correlati all’impegno che la carica conferita implica”*. La sterilizzazione del sistema di determinazione degli emolumenti, pertanto, non incide sul meccanismo tabellare per scaglioni, con riferimento, in particolare, alla possibilità, per i comuni, di aumentare gli emolumenti in analisi a seguito del transito dell’ente locale in una diversa classe demografica.

A completamento del quadro interpretativo sopra delineato, la medesima Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2015/QMIG ha espresso il seguente principio di diritto: *“Alla stregua della normativa vigente e delle interpretazioni rese con pronunce di orientamento generale (cfr. deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/2012; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 24/SEZAUT/2014/QMIG), gli enti, ricorrendone i presupposti, possono operare le maggiorazioni previste dall’art. 2, lett. a), b) e c) del d.m. 119/2000”*. In altre parole, il principio per cui la sterilizzazione del sistema di determinazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza previsti in favore degli amministratori non incide sul meccanismo tabellare per scaglioni, si applica anche alla situazione nella quale si trovano i comuni la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale sia superiore alla media regionale per fasce demografiche.

In ultimo, si ricorda che le indennità di funzione e i gettoni di presenza costituiscono voci rilevanti ai fini del rispetto dell’obbligo di invarianza della spesa sancito dall’art 1 comma 136 l 54/2014 (si richiamano sul punto i principi espressi dalla Sezione con deliberazione n. 112/PAR/2014).

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Barletta.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 13 novembre 2015.

Il Relatore
F.to Carmelina Adesso

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 13/11/2015
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo