



Deliberazione n. FVG/ 10 /2020/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

I collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE dott. Andrea Zacchia
CONSIGLIERE avv. Fabrizio Picotti (relatore)
CONSIGLIERE dott.ssa Emanuela Pesel

Deliberazione del 26 FEBBRAIO 2020

Motivato avviso sull'ipotesi di spettanza di una doppia indennità di presenza per i componenti del Consiglio comunale nel caso in cui la seduta consiliare si protragga oltre la mezzanotte.

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

VISTO il r.d. 12.7.1934 n. 1214, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte di conti;

VISTA la l. 14.1.1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 18/Sez.Pl./2004, del 12 ottobre 2004, che individua i soggetti legittimati a rivolgere istanze di motivato avviso, e n. 27/Sez.Pl./2007, recante le modalità ed i limiti dell'attività consultiva;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n.9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONR/10 del 17 novembre 2010 che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. FVG/24/2019/INPR del 20 dicembre 2019 afferente l'approvazione del "Programma delle attività di controllo per l'anno 2020";

VISTA l'ordinanza presidenziale n 1 del 3 gennaio 2020, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la nota prot. 0003057/P/GEN/SIND dd. 14.01.2020, protocollata in pari data al n. 065 di questa Sezione, con la quale il legale rappresentante del Comune di Pordenone ha inoltrato alla Sezione una richiesta di motivato avviso avente per oggetto l'eventuale erogazione di un doppio gettone di presenza nel caso in cui la seduta del consiglio comunale si prolunghi oltre la mezzanotte;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6 del 22 gennaio 2020 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, l'istruttoria è stata affidata al Consigliere avv. Fabrizio Picotti;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 del 26.2.2020 con cui è stato convocato il primo collegio della Sezione per deliberare in merito alla richiesta di motivato avviso presentata dal Comune di Pordenone;

SENTITO nella camera di consiglio il relatore Cons. avv. Fabrizio Picotti

CONSIDERATO quanto segue:

1) Oggetto della richiesta di motivato avviso.

Il Sindaco del Comune di Pordenone ha adito questa Sezione di controllo al fine di acquisire il suo motivato avviso in merito alla legittimità dell'erogazione ai componenti del Consiglio

comunale di un doppio gettone di presenza nel caso in cui la seduta consiliare si prolunghi oltre la mezzanotte.

Al riguardo, segnala innanzitutto la difformità esistente tra la disciplina vigente a livello statale e quella vigente a livello regionale. Da un lato l'art. 82, secondo comma, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL) prevede che *"i consiglieri comunali....hanno diritto di percepireun gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni"*. Dall'altro lato, la disciplina regionale, posta dalla delibera della Giunta regionale 24 giugno 2011 n. 1193, stabilisce che *"ai consiglieri comunali.... spetta un'indennità giornaliera di presenza per l'effettiva partecipazione a ogni seduta del Consiglio."*

La richiesta di motivato avviso rappresenta un'incertezza interpretativa in ordine alla disciplina da applicare nel caso in cui i lavori del Consiglio si protraggano oltre la mezzanotte, in quanto *"mentre la normativa nazionale si concentra unicamente sul concetto di seduta, che è unica anche quando è a cavallo di due giornate, la disposizione regionale, prevedendo un'indennità "giornaliera " fa riferimento, altresì, all'aspetto della durata che comprende due giornate qualora la seduta si prolunga oltre la mezzanotte"*.

Il Comune di Pordenone chiede conclusivamente se è legittima l'erogazione di un doppio gettone di presenza nel caso in cui la seduta del Consiglio comunale si prolunghi oltre la mezzanotte.

Ai fini dell'ammissibilità dell'istanza, dichiara che la richiesta riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'ente e che in ordine alle stesse non risulta pendente nè un procedimento presso la Procura della Corte dei conti nè un giudizio avanti ad ogni organo giurisdizionale di qualsiasi ordine; dichiara inoltre che è inerente a questioni per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità o organismi pubblici e che copia stessa è stata trasmessa all'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente.

2) Sui requisiti di ammissibilità della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, si rende pertanto necessario verificarne l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (richiesta proveniente da un'"Amministrazione controllata" e legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ammissibilità soggettiva.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Pordenone, e in quanto sottoscritta dal legale rappresentante per la sua qualità di Sindaco.

Ammissibilità oggettiva

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l.1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che, tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di

amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre, non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

Questa Sezione regionale in adunanza plenaria, con la delibera n. 27/Sez.Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto della precedente deliberazioni n. 18/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che "le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Tutto ciò premesso, la Sezione ritiene che la questione sottoposta alla sua disamina attenga alla materia della contabilità pubblica, in quanto relativa al regime di determinazione dei compensi spettanti ai componenti del Consiglio comunale, organo esponentiale della collettività comunale. La rilevanza del quesito ai fini della contabilità pubblica è ancorata non solo alla natura pubblica delle risorse impiegate per il pagamento dell'indennità in questione, ma anche all'esistenza di una specifica disciplina legislativa, variamente modulata negli anni, della sua spettanza e quantificazione. Ciò comprova l'interesse pubblico al contenimento della spesa e alla regolarità della gestione contabile e amministrativa, anche in relazione all'importanza che riveste, sotto diversi profili, il tema dei "costi della politica", nel cui ambito si collocano le indennità che costituiscono oggetto dell'odierna richiesta di motivato avviso.

La Sezione osserva peraltro che la sua funzione consultiva deve avere per oggetto norme e principi di carattere e applicazione generale, cosicché il suo motivato avviso possa potenzialmente risultare di interesse comune a tutti, o quantomeno a una pluralità, di enti locali. La richiesta del Comune di Pordenone e le caratteristiche del caso concreto corrispondono appieno a questo requisito, perché attengono a una problematica di carattere

generale, per la quale viene richiesto un chiarimento interpretativo che può tornare utili a tutti i Comuni della Regione.

La richiesta è pertanto ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3) Nel merito

La Sezione ritiene che la corresponsione dell'indennità di presenza ai componenti del Consiglio comunale sia dovuta in relazione all'effettiva partecipazione del consigliere a una seduta del Consiglio e che a tale fine sia irrilevante che la seduta si protragga oltre la mezzanotte. Questa conclusione si basa, nei termini di seguito esposti, su un'interpretazione letterale e logico sistematica della disciplina che a livello regionale regola la fattispecie.

Ai fini del motivato avviso che viene richiesto alla Sezione, è innanzitutto opportuno precisare che il quesito ora in esame non attiene propriamente alla divergenza tra la norma di fonte statale e quella di fonte regionale, perché la disciplina delle indennità degli amministratori pubblici degli enti locali e dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità territoriali del Friuli Venezia Giulia rientra, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto di autonomia, nella potestà legislativa regionale, che quindi prevale sulla diversa disciplina di fonte statale. Non pare infatti che alla tematica ora in esame sia sottesa l'esistenza di principi di coordinamento della finanza pubblica affermati dalla fonte statale, che potrebbero costituire un limite all'esercizio del potere legislativo regionale.

Il quesito in sostanza concerne quindi l'interpretazione della disciplina regionale e in particolare il significato da attribuire all'aggettivo "giornaliera" con cui la disposizione regionale richiamata nella richiesta di motivato avviso qualifica l'indennità spettante ai consiglieri comunali per la partecipazione alle sedute del Consiglio comunale o di commissioni consiliari.

A questo proposito pare opportuno premettere che nell'ordinamento regionale, come del resto in quello statale, le indennità spettanti ai consiglieri comunali sono state (cfr. 4 della legge regionale 11.11.1996 n. 46 recante norme in materia di indennità agli amministratori locali, ora abrogata) e sono disciplinate in contesti legislativi che riguardano congiuntamente anche le indennità spettanti ai componenti degli altri organi comunali in quanto, pur a fronte della netta diversità del ruolo e delle funzioni che competono ai componenti dell'organo consiliare rispetto a quelle che competono ai componenti degli organi preposti all'amministrazione dell'Ente, ai fini delle indennità, tutti i componenti degli organi comunali sono definiti come "amministratori locali".

Ciò vale anche per la delibera della Giunta Regionale 24 giugno 2011 n. 1193 (intitolata "Disciplina relativa alle indennità ed ai gettoni di presenza, nonché ai rimborsi delle spese di viaggio, vitto ed alloggio per gli amministratori degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia. Revoca delle dgr 58/2003 ; dgr 3799/2003 ; dgr 1087/2005 e dgr 573/2006. approvazione definitiva" ed emanata ai sensi dell'art. 3, comma 13, della legge regionale 15 maggio 2002 n. 13, abrogato dall'art. 65 della legge 17 luglio 2015 n. 18), cui si riferisce il quesito formulato dal Comune di Pordenone e di cui l'art. 53 della legge regionale 17 luglio 2015 n. 18 proroga transitoriamente l'efficacia fino all'adozione, non ancora intervenuta, di una nuova delibera di Giunta regionale, che determini l'indennità base e di presenza degli amministratori locali. La delibera 1193 reca infatti una disciplina che nel titolo fa riferimento alle indennità spettanti agli "amministratori" degli enti locali e che comprende anche quelle spettanti ai consiglieri comunali per la partecipazione alle sedute del Consiglio e delle commissioni consiliari comunali. Alla stessa logica rispondono le disposizioni del Titolo IV, Capo III, intitolato, "Le indennità degli amministratori locali" (artt. 41 e 42) della legge regionale 17 luglio 2015 n. 18, che pone la disciplina delle indennità attualmente vigente al livello legislativo.

Dalla descritta logica espositiva delle indennità discende la necessità per l'interprete di individuare, all'interno di un unitario testo normativo, le disposizioni che disciplinano la spettanza e la corresponsione delle indennità dei consiglieri comunali. Nell'ambito della delibera giuntale 1193/2011 tali disposizioni sono individuabili per il fatto di essere espressamente e specificamente votate a disciplinare le indennità dei consiglieri comunali (come quelle di cui ai punti 6, 7, 8 e 9) e per il fatto di disciplinare espressamente ed esclusivamente l'indennità di presenza, che una previa esegesi del testo normativo consente di individuare come fondamentale elemento di distinzione del trattamento indennitario spettante ai consiglieri (che peraltro soffre dell'eccezione prevista dal punto 8 della delibera giuntale) rispetto a quello spettante agli organi propriamente amministrativi (Sindaco e Giunta).

Ai fini che in questa sede interessano, assume quindi rilevanza innanzitutto il punto 7 della delibera giuntale 1193/2011 che, assieme ai punti 6, 8 e 9, regola le indennità spettanti al Presidente del Consiglio comunale e ai singoli componenti del Consiglio e delle commissioni consiliari stabilendo che *"ai consiglieri comunali e provinciali spetta un'indennità giornaliera di presenza per l'effettiva partecipazione ad ogni seduta del Consiglio o delle commissioni consiliari"*

previste dalla legge o dallo statuto” nella misura determinata dalla stessa disposizione e cioè a seconda del numero degli abitanti o della circostanza che la città sia o meno capoluogo di provincia. Assume inoltre rilevanza il secondo comma del punto 18 della delibera, secondo cui *“le indennità di presenza non sono mai cumulabili nella stessa giornata per la partecipazione ai lavori di più organi collegiali appartenenti al medesimo Ente o a diversi enti locali, ancorché il cumulo degli incarichi sia consentito”*. Si osserva incidentalmente che questa disposizione ha un contenuto identico a quello posto dall’ultimo comma dell’art. 42 della l.r. 18/2015.

Le due richiamate disposizioni della deliberazione giuntale 1193/2011 sono accomunate dalla circostanza che entrambe contengono un riferimento temporale alla “giornata”.

In un siffatto quadro normativo regionale, pare quindi che l’aggettivo “giornaliera”, che qualifica l’indennità prevista al punto 7 della deliberazione giuntale 1193/2011 per i componenti del Consiglio comunale e delle commissioni consiliari, sia riferibile alla locuzione “nella stessa giornata” di cui alla disciplina che vieta il cumulo giornaliero delle indennità di presenza e cioè che debba essere inteso proprio con riferimento all’ipotesi di un’effettiva partecipazione, in uno stesso giorno, del consigliere a più sedute degli organi contemplati dalla disposizione medesima. In questo caso al consigliere spetta un’unica indennità che è appunto “giornaliera”.

Non sussiste invece alcun apprezzabile argomento di supporto a un’interpretazione letterale della disposizione di cui al punto 7 della deliberazione per la quale l’aggettivo “giornaliera” valga invece a cadenzare la spettanza delle indennità di presenza in relazione al trascorrere del tempo, attribuendo a tal fine rilevanza alla mezzanotte e cioè al passaggio da un giorno all’altro, che può essere determinato da una pluralità di fattori, anche indipendenti dalla fisiologica durata dei lavori consiliari.

A supporto della conclusione cui la Sezione ritiene di poter pervenire, interviene inoltre un ulteriore ordine di idee di natura logico sistematica, che valorizza il ruolo e le funzioni dei consiglieri comunali, per la loro veste di rappresentanti della collettività comunale deputati all’adozione delle decisioni di maggiore respiro che riguardano il Comune, quali sono quelle che rientrano nelle competenze consiliari e in quelle degli organi di emanazione consiliare. Per l’esercizio di tali funzioni, la legge (a livello regionale per il tramite di una delibera della Giunta regionale) riconosce un’indennità di presenza, che è appunto un’indennità e cioè un riconoscimento economico per l’esercizio di un’importante funzione di interesse pubblico e non certamente una retribuzione per un’attività svolta. Sulla base di questo ordine di idee,

l'unico presupposto per la spettanza e la quantificazione dell'indennità non può che essere la partecipazione alla seduta dell'organo consiliare nell'ambito della quale viene esercitata la funzione, indipendentemente dalla durata della seduta nel tempo. Accedere a un'interpretazione delle norme regolatrici della fattispecie ora in esame secondo cui allo scoccare della mezzanotte maturerebbe un'ulteriore indennità di presenza equivarrebbe ad affermare un'impropria concezione "cottimistica" delle attività consiliari, in relazione alle quali l'indennità di presenza andrebbe a retribuire il tempo effettivamente impiegato e non a riconoscere l'importanza della funzione svolta.

Non può infine essere trascurato che la disciplina presa in esame è datata e si basa in sostanza su un atto amministrativo risalente al 2011 e che, ancora nel 2015, la legge regionale (18/2015) ha affermato i principi generali per una nuova disciplina, facendo riferimento agli "amministratori locali" e, come visto, formulando e ponendo le norme che riguardano le indennità dei consiglieri comunali secondo criteri che non sempre consentono una loro immediata individuazione. Pare quindi opportuno che venga tempestivamente emanata una nuova disciplina, peraltro già preannunciata dall'art. 41 della l.r. 18/2015. E' in particolare opportuno che vengano chiariti gli aspetti problematici che attualmente sussistono in ordine all'esercizio delle funzioni degli organi consiliari e che offrono il fianco alla possibilità di interpretazioni e comportamenti non conformi ai principi di buon andamento e di economicità dell'azione pubblica, come quello esaminato in questa delibera o come quello di cui si è occupata la delibera n. 37/2018, con la quale la Sezione ha oltremodo valorizzato il significato da attribuire all'"effettiva" presenza del consigliere ai lavori delle commissioni consiliari, dalla quale discende la necessità di un'effettiva utilità dei lavori della commissione per l'adozione degli atti di competenza consiliare.

A tale fine non può essere sottaciuto che i nuovi assetti della finanza pubblica regionale e del rapporto della Regione con lo Stato, sancito dal protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019, attribuiscono alla Regione la possibilità di una responsabile esplicitazione di ampi poteri di regolazione afferenti non solo il quantum, ma anche il quomodo della spesa pubblica regionale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al sindaco del Comune di Pordenone, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti

ORDINA altresì

alla segreteria di trasmettere per conoscenza copia conforme alla presente deliberazione al Consiglio delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia e alla Direzione centrale autonomie locali, funzione pubblica, sicurezza e politiche dell'immigrazione della Regione Friuli Venezia Giulia.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Il Relatore

F.to Fabrizio Picotti

Il Presidente

F.to Andrea Zacchia

Depositata in segreteria in data 28.2.2020

Il preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian