

Prot. n. 9 del 29-1-07



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LIGURIA

IL PRESIDENTE

va, 23 gennaio 2007

Prot. n. 124 /1/13

On. Dr. Alessandro REPETTO
Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali
della Liguria
Piazzale Mazzini, 2

16122 GENOVA

Oggetto: Pareri in materia di contabilità pubblica.

Per opportuna conoscenza, invio copia delle pronunce n. 1/2007 e n. 2/2007 emesse da questa Sezione regionale sulle richieste di parere rispettivamente formulate, tramite codesto Consiglio, dai Comuni di Vezzano Ligure e Chiavari.

Distinti saluti.

Il Presidente
(Salvatore Greco)

1-02

Parere n. 1/2007

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore GRECO	Presidente
dott. Antonio SCUDIERI	Consigliere
dott.ssa Luisa D'EVOLI	Primo Referendario
dott. Pietro MALTESE	Primo Referendario
dott. Silvio RONCI	Referendario

nell'adunanza del 19 gennaio 2007 si è pronunciata in ordine alla richiesta di parere formulata dal Comune di Vezzano Ligure;

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 Vezzano Ligure con lettera n. 14597 del 15 novembre 2006 - assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo il 18 novembre successivo con il n. 1958/I/13 - chiedeva, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il parere in ordine a due distinte questioni relative al calcolo della spesa per acquisto di beni e servizi ai fini dell'applicazione della limitazione prevista dall'art. 1, comma 33, lett. a), della legge 30 dicembre

2004, n. 311, alla quale il Comune sarebbe soggetto a partire dal 2007, ai sensi dell'art. 1, comma 150, della legge finanziaria 2006, in conseguenza del mancato rispetto nell'esercizio finanziario 2006 degli obiettivi del patto di stabilità interno, limitazione consistente nel divieto di effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa sostenuta nel 2005, ultimo anno in cui è stato accertato il rispetto del patto di stabilità interno.

Relativamente alla prima questione il Comune chiedeva se nell'applicare il limite massimo di spesa per beni e servizi per l'anno 2007 ai sensi del menzionato comma 33, lett. a) fosse corretto considerare, oltre agli stanziamenti previsionali degli interventi 02, 03 e 04, anche la quota parte dei "trasferimenti" destinati all'acquisto di beni e servizi gestiti da una Istituzione comunale e contabilmente inseriti nell'intervento 05 (spesa per trasferimenti), ciò tenuto conto che detta Istituzione, priva di personalità giuridica, rappresenta uno strumento operativo ed organizzativo di gestione dell'Ente locale.

Per quanto riguarda la seconda questione, il Comune chiedeva di conoscere se fosse corretto detrarre dal calcolo della spesa complessiva per acquisto di beni e servizi relativamente ai due esercizi finanziari da raffrontare (2005 e 2007) i capitoli della spesa per acquisto di beni e servizi (interventi 02 - 03- 04) contenuti nella funzione 10 del bilancio ("funzioni del settore sociale"), posto che gli stessi erano esclusi dalle spese soggette

alle limitazioni del patto di stabilità per l'esercizio 2006 ai sensi dell'art. 1, comma 142, lett. d) della legge 266/2005.

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 131/2003 e nel contempo, in conformità agli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, sottoponeva la problematica posta dal Comune, attesa la sua rilevanza generale, all'esame dell'Ufficio di Coordinamento delle attività della Sezioni regionali di controllo.

Con nota dell'11 dicembre il predetto Ufficio esprimeva l'avviso che ai fini della determinazione del limite di spesa non superabile nel 2007 per acquisto di beni e servizi si dovesse sommare all'importo previsto negli interventi 02, 03 e 04 anche quello previsto nell'intervento 05, non avendo alcun effetto a tali fini la costituzione della Istituzione comunale, stante la sua limitata autonomia gestionale, mentre l'allocazione contabile tra i "trasferimenti" (05) delle somme destinate all'acquisto di beni e servizi dell'istituzione medesima non ne avrebbe modificato la natura.

In ordine alla seconda questione l'Ufficio di Coordinamento esprimeva l'avviso che la spesa per acquisto di

beni e servizi, che è compresa nella "funzione 10" (funzioni di carattere sociale), non potesse essere esclusa ai fini dell'applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità nel 2006.

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

CONSIDERATO quanto segue:

Il parere che la Sezione è chiamata a rendere attiene a due questioni entrambe implicanti l'applicazione della limitazione prevista dall'art. 1, comma 33, lett. a), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), alla quale il Comune richiedente sarebbe soggetto a partire dal 2007, ai sensi dell'art. 1, comma 150, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), in conseguenza del mancato rispetto nell'esercizio finanziario 2006 degli obiettivi del patto di stabilità interno, limitazione consistente, nel caso concreto, nel divieto di effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa sostenuta nel 2005.

Sull'ammissibilità sotto il profilo formale della richiesta di parere non vi sono dubbi essendo la stessa pervenuta - come richiede, di norma, l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - tramite il Consiglio delle Autonomie Locali e rientrando

le questioni prospettate a pieno titolo nella “materia della contabilità pubblica”.

La richiesta in questione, tuttavia, è divenuta improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse del Comune alla soluzione di entrambi i quesiti, essendo, nel frattempo, venute meno le disposizioni legislative sulla cui applicazione vertevano i dubbi prospettati.

Va osservato, infatti, che l'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), con la disposizione del comma 701, ha sostituito il primo periodo del comma 150 dell'art. 1 della legge 266/2005 - a tenore del quale *“Continuano ad applicarsi le disposizioni recate dall'art. 1, commi 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”* - con il seguente periodo: *“Continuano ad applicarsi le disposizioni recate dall'art. 1, commi 30, 32 e 37, della legge 30 dicembre 2004, n. 311”*.

Come è agevole rilevare dal raffronto delle due disposizioni, la norma sostitutiva ha espunto alcuni dei commi che figuravano nella norma di rinvio (comma 150), fra i quali – per quanto qui interessa - il comma 33 (legge 311/2004), rendendo non più applicabili, nei confronti degli enti locali che hanno violato le regole del patto di stabilità nel 2006, le disposizioni recanti le limitazioni di carattere gestionale ivi contemplate.

Occorre osservare che delle limitazioni puntualmente

elencate alle lettere a), b) e c) del comma 33, solamente quella prevista dalla lettera b) è stata mantenuta in vita dalla stessa legge finanziaria 2007 che l'ha reintrodotta con la disposizione del comma 561 secondo la quale "gli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto".

Sono, invece, divenute definitivamente inoperanti nei confronti di detti enti le limitazioni enunciate nelle lettere a) e c), la prima delle quali riguarda il tetto di spesa per l'acquisto di beni e servizi sulla cui determinazione vertono i quesiti sottoposti dal Comune all'esame della Sezione.

Venuta a cadere, dunque, in forza di *jus superveniens* la norma legislativa e con essa le problematiche applicative che hanno indotto il Comune a formulare la richiesta di parere, la Sezione ritiene del tutto inutile pronunciarsi sulla medesima.

P.Q.M.

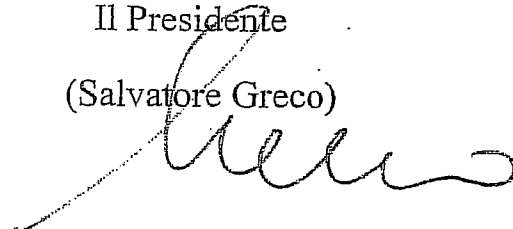
la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria *dichiara* non procedibile la richiesta di parere indicata in premessa per sopravvenuta carenza di interesse da parte del Comune;

dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Sindaco del Comune di Vezzano Ligure.

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

Il Presidente

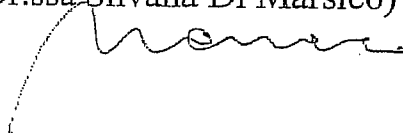
(Salvatore Greco)



Depositato il 22 GEN 2007

Il Direttore della Segreteria

(Dr.ssa Silvana Di Marsico)



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore GRECO	Presidente
dott. Antonio SCUDIERI	Consigliere
dott.ssa Luisa D'EVOLI	Primo Referendario
dott. Pietro MALTESE	Primo Referendario
dott. Silvio RONCI	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 comporti danni 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 ininfluyente 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

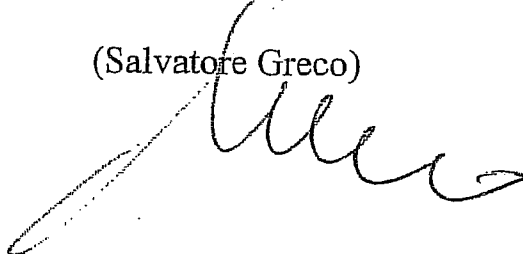
esprime il seguente parere:

- 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 GEN 2007

Il Direttore della Segreteria

(Dr.ssa Silvana Di Marsico)

