



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 145/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del giorno 11 dicembre 2018 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario Alì	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario relatore
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Torino** formulata con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 12 novembre 2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato 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 di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;
Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Alessandra Cucuzza;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Torino ha chiesto un parere in merito alla possibilità che la stessa persona, rivestendo contemporaneamente la carica di consigliere comunale presso un comune e di componente della giunta presso altro comune, possa cumulare i gettoni di presenza, percepiti in relazione alla carica di consigliere comunale, e l'indennità di funzione, percepita in qualità di componente della giunta.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Torino che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti l'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. Si rammenta in proposito che le Sezioni riunite nella deliberazione n. 54 del 2010 hanno delineato l'ambito oggettivo dell'attività di controllo, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione "dinamica" di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio, ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio.

L'attività consultiva, inoltre, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (ex multis deliberazione n. 131/2016; n. 55/2016; n. 30/2016; n. 12/2016; n. 10/2016), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Parimenti l'esclusione dell'intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei Conti o di altra Autorità giudiziaria, previene qualunque interferenza in concreto con le competenze di altri organi giurisdizionali.

MERITO

Il Testo unico degli enti locali, nel disciplinare lo status degli amministratori locali, prevede, per quel che rileva ai fini dell'esame del quesito proposto, che i componenti degli organi esecutivi dei comuni percepiscano un'indennità di funzione (art. 82 co. 1) e che i consiglieri comunali abbiano diritto ad un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni (art. 82 co. 2).

Quanto alla possibilità di cumulo dei due emolumenti, mentre il comma 5 del medesimo articolo 82 esclude a tutt'oggi la cumulabilità delle indennità di funzione, il comma 6, che consentiva espressamente il cumulo dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza quando fossero dovuti per mandati elettivi presso enti diversi, è stato espressamente abrogato dall'art. 2, comma 25, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

Nonostante qualche posizione contraria nell'ambito della giurisprudenza amministrativa, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti hanno costantemente ribadito che l'abrogazione della norma che consentiva espressamente, ed in deroga ad altri divieti di cumulo, la cumulabilità dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza nel caso in cui la stessa persona svolgesse più mandati elettivi presso enti diversi, comporta che il predetto cumulo, prima consentito, non possa più considerarsi legittimo (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 12/2008, n. 25/2008 e n. 166/2011; Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 11/2008; Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 116/2010; Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 664/2011; Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 361/2013).

In particolare, come già evidenziato nelle deliberazioni richiamate, l'espressa abrogazione della norma più antica per effetto di quella più recente, fa venir meno, per il principio cronologico, l'efficacia della norma abrogata in quanto *"nel caso dell'abrogazione espressa è la stessa voluntas legis ad imporre che la disposizione abrogata non possa più ricevere applicazione successivamente all'entrata in vigore della disposizione abrogatrice"* (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 166/2011/PAR).

In senso analogo si è pronunciata anche la Sezione delle Autonomie, secondo cui *"tale espressa abrogazione comporta, a contrario, la riespansione del generale principio di omnicomprensività anche per le ipotesi prima derogate, sia in un'ottica di interpretazione letterale dell'articolo 82 T.U.E.L., che con riferimento ad una interpretazione sistematica della legge 244/2007, di cui i commi da 22 a 30 dell'articolo 2 - riferiti ai cd. costi della politica - rappresentano una delle tante misure di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica ivi contenute"* (Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4/2010/QMIG).

Né questa impostazione può risultare superata, come invece ipotizzato nella richiesta di parere, a seguito dell'introduzione del divieto di cui all'art. 5 comma 11 del d.l. n. 78/2010, secondo cui *"chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta"*. Secondo il Comune istante, tale norma, prescrivendo il divieto di cumulo degli emolumenti per chi è eletto in organi appartenenti a diversi livelli di governo, consentirebbe, *a contrario*, il cumulo nel caso di appartenenti a enti di medesimo livello di governo, come ad esempio due comuni.

L'interpretazione proposta dal Comune, richiamando i criteri ermeneutici di cui agli articoli 12 e 14 delle preleggi, non può essere condivisa dalla Sezione.

In primo luogo, infatti, l'interpretazione letterale della nuova disposizione, alla luce della connessione delle parole e soprattutto dell'intenzione del legislatore, non conduce alla ricostruzione proposta dall'ente istante: l'art. 11, comma 5, del d.l. 78/2010, infatti, mediante l'uso, per ben due volte, dell'avverbio "comunque", lungi dall'individuare l'unico caso di divieto di cumulo, assume il significato di una norma di chiusura che, al fine di evitare che alcune ipotesi possano ritenersi sottratte al generale divieto di cumulo, evidenzia, con l'uso di termini volutamente ampi e generici, che anche chi è eletto o

nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non possa "comunque" (cioè per il solo fatto che si tratti di diversi livelli di governo) cumulare più di un emolumento, "comunque" denominato. Del resto non si rinvengono ragioni per differenziare la disciplina del cumulo dei trattamenti economici degli amministratori locali in ragione del rapporto che intercorre fra i due enti, né per riservare un trattamento di maggior favore nel caso di enti del medesimo tipo (per esempio due comuni) piuttosto che nel caso di enti di tipo diverso (per esempio comune e provincia).

Sulla natura dell'intervento legislativo del 2010 si è già espressa, negli stessi termini, la Sezione regionale di controllo per la Sardegna, secondo cui *"il legislatore utilizzando l'espressione di "organi appartenenti a diversi livelli di governo" abbia voluto inserire una norma di chiusura all'interno dell'art. 5 del L. n. 122/2010, dedicato alla "Riduzione del costo degli apparati politici e amministrativi", riferendosi indistintamente ai diversi livelli di governo anche propri di Enti diversi e che il termine generico di "emolumento" ricomprenda qualsiasi compenso sia a titolo di indennità di funzione che di gettone di presenza"* (in tal senso Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 116/2010 citata anche da Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 166/2011/PAR).

Tale interpretazione risulta, inoltre, coerente con l'intenzione del legislatore il quale, con le numerose modifiche che si sono succedute sin dalla finanziaria 2008, ha perseguito la *ratio* unitaria di limitare i costi della rappresentanza politica e di assicurarne la compatibilità con gli equilibri di bilancio, mirando ad escludere che possano ritenersi esistenti spazi per la cumulabilità degli emolumenti.

Tale *ratio* è stata sottolineata, anche, in altra pronuncia della Sezione delle autonomie, relativa alla diversa questione della determinazione delle modalità di calcolo dell'indennità di funzione, secondo cui *"normative successive, in vista di un progressivo e sempre più significativo contenimento dei c.d. costi della politica, hanno eroso la disciplina recata dall'art. 82 Tuel la cui originaria formulazione è stata incisa da una pluralità di disposizioni che sono intervenute a porre vincoli, per un verso, riducendo la platea dei soggetti destinatari delle indennità, e per altro diminuendone progressivamente la misura (cfr. art. 1 comma 54 Legge Finanziaria 2006) ovvero precludendone l'incremento (cfr. art. 2 comma 25 Legge Finanziaria 2008, artt. 61 comma 10 e 76 comma 2 d.l. 112/2008)"* (Corte dei Conti, Sezione delle autonomie n. 24/2014).

L'assenza di un generale principio di cumulabilità dei trattamenti economici è sottolineata, anche, dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, secondo cui *"anche dal punto di vista logico-sistematico si può osservare che se l'art. 82 del Tuel aveva previsto una espressa norma di ammissibilità del cumulo di cui trattasi, ciò vuol dire che tale beneficio non era ricavabile da alcun asserito principio generale insito nell'ordinamento giuridico, altrimenti sarebbe stato superfluo adottare una norma ad hoc"* (Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 664/2011).

L'interpretazione costantemente affermata dalla giurisprudenza contabile risulta, altresì, coerente con la natura indennitaria e non retributiva degli emolumenti erogati ai funzionari onorari, che, in quanto tali, non sono titolari di un rapporto sinallagmatico fondato sulla corrispettività delle prestazioni, come i pubblici impiegati, ma piuttosto, nei limiti fissati dal legislatore e coerentemente con la *ratio* dallo stesso perseguita, acquisiscono il diritto ad un semplice rimborso spese (in tal senso la consolidata giurisprudenza delle Sezioni Unite, Cass. Sez. Un., 20 marzo 1985, n. 2033; Cass. Sez. Un. 10 aprile 1997, n. 3129).

Conclusivamente, pertanto, deve escludersi che lo stesso soggetto, pur ricoprendo cariche diverse in enti diversi, possa cumulare gli emolumenti, comunque denominati, ricevuti dai diversi enti e ciò sia nel caso in cui gli enti abbiano natura diversa, sia nel caso in cui gli enti siano del medesimo tipo.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2018.

Il Relatore
F.to Dott.ssa Alessandra Cucuzza

Il Presidente
F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 20/12/2018

Il Funzionario Preposto
F.to Nicola Mendoza