

ATTI PARLAMENTARI

VI LEGISLATURA

---

**CAMERA DEI DEPUTATI** Doc. XV-bis  
N. 7

---

## **DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 1239**

**Relativa alla corresponsione ai partecipanti agli organi collegiali di “gettoni di presenza” da parte del Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 24 luglio 1975**

---

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 1239**

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nelle adunanze del 4, 12 e 22 febbraio, 5 e 10 marzo e 3 giugno 1975;

visto il testo unico della legge sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 9 febbraio 1963, n. 223;

vista la legge 18 marzo 1968, n. 249;

vista la legge 28 ottobre 1970, n. 775;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;

vista la legge 10 dicembre 1973, n. 804;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080;

viste le proprie determinazioni n. 7 e n. 1219, rispettivamente adottate nelle adunanze 12 luglio 1961, 5 e 19 novembre 1974, 7 e 14 gennaio 1975;

udito il relatore Consigliere Torre;

### RITENUTO

Il Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia, sulla base della deliberazione del Consiglio di amministrazione in data 6 febbraio 1964, corrisponde ai componenti i propri organi collegiali, compresi quelli aventi la qualifica di colonnello comandante la locale capitaneria e di dirigente statale, un « gettone di presenza » per la partecipazione alle riunioni dei predetti organi.

La questione: se sia da ritenersi legittima tale corresponsione ai predetti funzionari, in luogo del versamento dei relativi importi al Tesoro dello Stato, ai sensi degli articoli 11 e 50, rispettivamente, della legge 10 dicembre 1973, n. 804, e del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, è stata sottoposta all'esame della Sezione su iniziativa del magistrato con funzioni di controllo sul predetto Ente ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 21 marzo 1958.

Con lettera del 16 gennaio 1975, n. 229/178, la Sezione ne ha informato il Consorzio, il Ministero della marina mercantile ed il Ministero del tesoro, con l'invito a produrre, sull'argomento, deduzioni scritte o anche orali mediante la partecipazione di propri rappresentanti all'adunanza fissata per il 4 febbraio 1975.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con nota 27 gennaio 1975, n. 519535, il Ministero della marina mercantile ha trasmesso copia della lettera con la quale ha chiesto all'Ufficio per la riforma della pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il parere sulla possibilità di corrispondere emolumenti al personale militare, contemplato dalla legge 10 dicembre 1973, n. 804, per l'attività svolta in seno agli Enti di gestione dei porti, costituiti a termini di legge, in quanto il ruolo degli alti ufficiali in tale settore assume tre diverse configurazioni: la prima, come partecipante al Consiglio di amministrazione; la seconda, come vice presidente dell'Ente e la terza in qualità di coadiutore amministrativo del presidente. Le ultime due funzioni, secondo l'avviso ministeriale, avrebbero autonomo rilievo, e sarebbero pertanto estranee alla disciplina dettata dall'articolo 11 della citata legge n. 804 del 1973, difettando il requisito della « connessione con la carica ».

Con memoria, letta in adunanza da un suo rappresentante, il Ministero del tesoro ha osservato che il caso non può essere risolto se non positivamente, dal momento che analoga questione, sorta per i magistrati della Corte con funzioni di controllo sugli Enti ex articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, era stata risolta favorevolmente dalla Sezione, nell'adunanza 16-17 febbraio 1971.

In tale occasione — si afferma nella memoria — la Sezione, dopo aver riconosciuto operante, nei confronti dei magistrati predetti, il divieto sancito dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080 (trattandosi di emolumenti connessi con esplicazione di funzioni proprie dell'ordine od istituto di appartenenza non fatti salvi dalle eccezioni contenute nella richiamata norma), ebbe a manifestare l'avviso che non cadessero sotto il predetto divieto i gettoni di presenza, (che pertanto continuano ad essere corrisposti dagli enti ai predetti magistrati) criterio, questo, che ha poi trovato recezione nel decreto del Ministro per il tesoro dell'11 dicembre 1971.

È da presumere — si rileva ancora nella memoria — che a queste conclusioni la Sezione sia pervenuta per la considerazione che il gettone di presenza rappresenti un rimborso spese ed, in quanto tale, costituisca una specie diversa, rispetto alle indennità, proventi e compensi colpiti dal divieto di cui all'articolo 2 del decreto 1080/1970, all'articolo 50 del decreto n. 548 del 1972 ed all'articolo 11 della legge n. 804 del 1973.

Conclude, pertanto, il predetto Dicastero, per la soluzione affermativa anche della questione in esame, attesa l'identica formulazione del divieto sancito dalle norme richiamate e l'esigenza che, a parità di situazioni di diritto e di fatto, corrisponda parità di trattamento. Natura di rimborso spese, quindi, del gettone di presenza « il quale impone che l'importo del gettone non superi determinati limiti da stabilire, per l'indicazione dei quali potrebbe opportunamente farsi riferimento a quelli previsti dalla legge 5 giugno 1967, n. 417, con esclusione però della forfettizzazione in essa prevista (articolo 2) ».

## C O N S I D E R A T O

I. — La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della corresponsione del « gettone di presenza » ai componenti, di cui in narrativa, degli organi collegiali del Consorzio autonomo del porto di Civitavecchia per la loro partecipazione alle sedute.

II. — Per il caso dedotto, la questione sorge a causa della peculiare qualifica dei soggetti interessati, ricadenti sotto l'impero della disciplina giuridica contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e nella legge 10 dicembre 1973, n. 804: atti normativi che rinvergono la loro genesi nelle leggi di delega 18 marzo 1968, n. 249, e 20 ottobre 1970, n. 775.

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In via di generale sistematica va ricordato che, in virtù degli articoli 16-*bis* e 16-*quater* della legge, n. 249, del 1968, nel testo previsto dall'articolo 12 della legge n. 775, del 1970, il Governo è stato rispettivamente delegato all'emanazione ed impegnato alla predisposizione di una disciplina giuridica, relativa al trattamento economico dei dirigenti dell'Amministrazione dello Stato e degli ufficiali delle Forze armate e dei Corpi di polizia, in modo da attuare il principio della chiarezza retributiva, mediante la realizzazione dello stipendio onnicomprensivo in connessione con la ristrutturazione dell'apparato tradizionale dello Stato e con la normalizzazione del confuso sistema retributivo dei pubblici dipendenti. In tale prospettiva vanno ermeneuticamente inquadrare le norme contenute nella legge delegata n. 748 del 1972 e nella legge n. 804 del 1973, con le quali si è sostanzialmente innovato il precedente sistema retributivo, mediante la previsione di trattamenti economici onnicomprensivi, delimitati dal divieto di corrispondere indennità, proventi e compensi spettanti a « qualsiasi titolo » in connessione con la carica, salvo che abbiano carattere di generalità per il personale statale. Tuttavia, va sottolineato che tale disciplina non abroga né modifica il sistema remunerativo dei componenti gli organi statutari degli Enti, limitandosi a disporre il versamento al Tesoro dello Stato delle somme la cui corresponsione è vietata.

III. — Ciò premesso, l'esame della questione va condotto preliminarmente sulla natura del gettone di presenza al fine di accertare se rientri tra gli emolumenti per i quali vale il divieto di corresponsione previsto dagli articoli 50 e 11 già citati.

A tale proposito va subito osservato come nell'ambito della normazione degli enti pubblici non esista una disciplina univoca del « gettone di presenza » e come dalle molteplici e differenziate normative particolari prodotte in materia dai vari enti non sia dato rinvenire una formula che, sotto il profilo letterale, ne indichi la natura; se esso, cioè, sia compenso per la prestazione resa ovvero rimborso di spese.

Notato appena che il gettone (o medaglia) di presenza ha il duplice fine di favorire la partecipazione dei soggetti chiamati a far parte di un organo collegiale alle riunioni di questo e di indennizzarli per l'attività svolta, l'indagine portata sul piano logico e sistematico, rivela come esso abbia essenzialmente carattere remunerativo.

Ed, invero, la partecipazione alle sedute dei detti organi degli enti pubblici non comporta a carico dei componenti oneri patrimoniali inusitati o rilevanti in modo tale da imporne il ristoro. Coloro che fan parte degli organi in ragione della carica o in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza, in essi svolgono un'attività che — a parte l'impegno di lavoro a ciascuno richiesto in preparazione e nel corso delle sedute — è manifestazione e modo di essere della prestazione lavorativa da loro dovuta alla propria Amministrazione; essi, inoltre, non sostengono alcuna spesa effettiva diversa da quella che incontrano per il raggiungimento della propria sede di servizio, salvo che questa sia in città diversa da quella sede dell'organo; nel qual caso ne sono, però, indennizzati con il trattamento detto « di missione ». È da rilevare, poi, che il « gettone » — di importo assai diverso da ente a ente — può variare talvolta nell'ambito dello stesso ente, a seconda dell'organo collegiale, diversità di importo, questa, che se è giustificata sul piano della maggior importanza e rilevanza dell'organo e, perciò, della responsabilità e del lavoro richiesto ai componenti, sta a confermare la natura retributiva, perché essa non troverebbe obiettiva ragione se il gettone fosse mero rimborso di spese.

Vale aggiungere che un elemento letterale — a conforto di quanto finora detto — è ricavabile dalla disciplina adottata in materia nell'ambito delle amministrazioni statali, e cioè, nel decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 5, recante « compensi ai componenti delle Commissioni, Consigli, Comitati e Collegi operanti nelle amministrazioni statali, anche con ordinamento autonomo, e delle Commissioni giudicatrici dei concorsi di

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ammissione e di promozione nelle carriere statali», modificato — ma soltanto per quanto attiene alle misure dei compensi — dalle leggi 5 giugno 1967, n. 417 e 14 agosto 1971, n. 1031.

Tale decreto — emanato, si noti, in esercizio della delega allora conferita al Governo di procedere, tra l'altro, alla « revisione di tutti gli assegni, proventi ed indennità, comunque denominati ed a qualsiasi titolo » percepiti dagli statali, dizione questa nella quale riecheggia puntuale quella dei citati articoli 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e articolo 11 della legge n. 804 del 1973 — include il « gettone di presenza » nel genere, « assegni, proventi e compensi » e, nell'articolo 3, comma 2, precisando che esso « retribuisce tutta l'opera comunque prestata, compreso il lavoro eventualmente necessario in preparazione o a seguito delle sedute », esplicitamente ne definisce la natura retributiva.

Si deve considerare, infine, come il dubbio che le norme (della legge delega — n. 775 del 1970 — e, poi, di quella delegata — decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 — nonché della legge n. 804 del 1973) obiettivandosi nella formula sopra riportata (« assegni, proventi e compensi ») non avessero tradotto in pieno l'intento manifestato durante la discussione di quella che è divenuta la legge n. 775 del 1970 — discussione nella quale, invero, sia il relatore, sia il rappresentante del Governo avevano affermato che il trattamento onnicomprensivo avrebbe comportato la devoluzione « al Tesoro, che li acquisisce tra le proprie entrate » dei gettoni corrisposti dagli enti pubblici (Atti Parlamentari - Camera - V Legislatura - pagg. 18245 e 18931) — risulti, ormai, superato in presenza della successiva legge n. 734 del 1973 che ha inclusi tali gettoni tra gli assegni proventi e compensi e ciò al fine di evitare dubbiezze.

IV. — Le prestazioni svolte in seno agli organi dell'Ente dai soggetti in narrativa sono « in connessione con la carica » o « in rappresentanza dell'Amministrazione di appartenenza ».

La Corte deve in proposito richiamare i precedenti enunciati (21 gennaio 1969, n. 910 e 14 gennaio 1975, n. 1219) secondo cui « i dipendenti dello Stato sono chiamati a comporre gli organi collegiali degli Enti pubblici in ragione della loro funzione, la quale costituisce indispensabile presupposto affinché essi possano esplicare quella di amministratori o sindaci degli enti stessi, quali portatori di interessi e interpreti di finalità proprie dell'amministrazione sul cui ambito operano e che in seno all'organo collegiale debbono confluire, sì da realizzare la fine che lo Stato, creando l'Ente e provvedendolo dei mezzi necessari, intende perseguire ».

Tale affermazione è stata ulteriormente specificata dalla citata determinazione n.1219, con la quale si è stabilito il principio secondo cui l'estrinsecazione dei compiti previsti dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 748/1972 costituisce la puntuale esplicazione dell'esercizio di funzioni svolte « in connessione con la carica » di cui agli articoli 50 e 11 più volte citati.

V. — Per esaurire l'indagine occorre, ancora, esaminare se il « gettone di presenza » abbia « carattere di generalità » per tutti gli impiegati civili dello Stato e ciò, perché, in caso affermativo, non opererebbe il divieto di corresponsione in discorso.

In proposito devesi notare, anzitutto, come la formula normativa non sia di per sé idonea ad individuare con certezza quali siano gli elementi retributivi in essa ricompresi: siffatto « carattere » può essere, infatti, inteso sia come una qualità in atto (ad esempio, la indennità integrativa speciale), sia come una qualità potenziale (ad esempio, l'aggiunta di famiglia).

Ciò premesso, pur ammettendo che al « gettone di presenza » poteva a suo tempo riconoscersi il carattere potenziale di generalità, questo di certo è ormai venuto meno alla luce della più recente normazione, e, soprattutto, della interpretazione datane dalla Corte.

In verità, come la Corte ha affermato (determinazione n. 1219 citata), a far parte degli organi statutari degli enti pubblici possono essere chiamati — salvo diversa specifica indicazione della norma — soltanto soggetti appartenenti a quelle categorie di dipendenti statali

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(articolo 2 e 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) cui la legge riserva la rappresentanza e la cura degli interessi dell'Amministrazione di appartenenza, sicché vien meno in radice il carattere di generalità.

Il gettone di presenza ha, poi, in ogni caso perduto il carattere potenziale di generalità in quanto, nell'ambito dello Stato, non può essere più corrisposto al personale che beneficia dell'assegno perequativo (legge 15 novembre 1973, n. 734, articolo 2) e, nell'ambito degli enti, può essere percepito, ma solo nei limiti della differenza tra l'ammontare annuo dell'indennità di funzione spettante al primo dirigente con stipendio iniziale e quello dell'assegno perequativo.

VI. — Dopo essere giunta alla conclusione che i « gettoni di presenza » vanno ricondotti nel genere dei compensi ed affermato, conseguentemente, anche per questi il divieto di cui agli articoli 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 e 11 della legge n. 804, la Sezione si è anche posto il problema: se per le predette norme, che fissano il principio della onnicomprensività retributiva, possa sorgere dubbio di illegittimità in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione.

Affermata, in primo luogo, la propria legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in considerazione sia della posizione di neutralità e indipendenza dell'Organo, sia per la natura magistratuale del Collegio, nonché per l'attività che gli è demandata a garanzia e a tutela del diritto obiettivo, connotati questi ritenuti dalla stessa Corte Costituzionale abilitanti a sollevare questioni di legittimità costituzionale; constatata, altresì la rilevanza, non potendo il Collegio risolvere il caso dedotto al suo esame utilizzando norme diverse da quelle richiamate (articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, articolo 11 della legge n. 804), il Collegio stesso ha concluso per l'assenza del requisito della non manifesta infondatezza sia in relazione all'articolo 36 della Costituzione, per la considerazione che il principio della onnicomprensività si è tradotto in una rivalutazione del trattamento economico determinato in funzione dei compiti propri dei dirigenti statali, sia in relazione all'articolo 3, dal momento che la normativa in atto non comporta disparità di trattamento escludendo la remunerazione in forme diverse di attività istituzionali.

Il problema investe, eventualmente, in punto di fatto, l'organizzazione interna delle singole Amministrazioni e la ripartizione equilibrata delle funzioni, siano queste da svolgere all'interno dell'Amministrazione o presso gli Enti pubblici.

VII. — La Corte però — tuttoché la questione non fosse stata originariamente introdotta al suo esame — ritiene, per completezza, di dover considerare quali effetti la suindicata qualificazione del « gettone di presenza » abbia, in relazione all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 1080 del 1970, per il proprio magistrato che esercita presso il Consorzio le funzioni di controllo.

Ai sensi dell'articolo 2 citato, invero, « è fatto divieto di corrispondere al personale di cui alla legge 24 maggio 1951, n. 392, anche se fuori ruolo, indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo, in connessione con la carica, salvo che abbiano carattere di generalità per tutti gli impiegati civili dello Stato ovvero dipendano da effettive prestazioni di lavoro, consentite dalle norme vigenti, le quali non costituiscano esplicazione delle funzioni proprie dell'ordine o istituto di appartenenza ».

Non v'è dubbio che l'attività svolta dal predetto magistrato — come chiaramente emerge dal citato articolo 12 e come già affermato dalla Corte nella determinazione n. 7 del 12 luglio 1961 — costituisce esplicazione delle funzioni proprie dell'Istituto in quanto si pone come strumentale rispetto all'attività definitoria spettante alla Corte nella espressione collegiale; infatti i magistrati assegnati al controllo degli Enti ex articolo 12 non hanno più percepito, dalla data fissata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1080 del 1970 (1° luglio 1970)

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i compensi annuali ai medesimi corrisposti dagli Enti per le funzioni esercitate. Compensi tuttora a carico degli Enti, seppur devoluti al bilancio dello Stato, in base al principio di diritto che il costo del controllo esercitato presso il soggetto controllato è integralmente a carico di questo ultimo.

Poiché la Corte ha riconosciuto, in questa sede, che anche i « gettoni di presenza » hanno natura di compenso e che è venuto meno il loro carattere potenziale di generalità, ne risulta che non possono più essere corrisposti ai magistrati di cui sopra, per la loro partecipazione alle sedute degli organi collegiali degli Enti presso i quali esercitano le funzioni di controllo, i « gettoni di presenza » stessi, la cui percezione era finora autorizzata, anche per effetto del ricordato decreto del Ministro per il Tesoro dell'11 dicembre 1971; alla stregua degli altri emolumenti, infatti, essi d'ora in poi, dovranno essere versati all'Erario dello Stato.

## P. Q. M.

dichiara, a norma dell'articolo 8 della legge 259/1958, l'illegittimità della corresponsione ai membri del Consiglio di amministrazione del Consorzio autonomo del porto di Civitavecchia, come indicati in narrativa, ed al magistrato della Corte che esercita le funzioni di controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge 259/1958, del « gettone di presenza », per la loro partecipazione alle sedute degli organi statutari.

Ordina che copia della presente decisione sia inviata agli On.li Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nonché all'On.le Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ordina, altresì, che copia della presente decisione sia inviata all'On.le Ministro per il tesoro, all'On.le Ministro per la Marina mercantile, all'Ente porto di Civitavecchia.

L'ESTENSORE

*f.to* Pagnano

IL PRESIDENTE

*f.to* Cataldi