



COMUNE DI FORLÌ

Gruppo Consiliare *MoVimento 5 Stelle*

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE



Forlì 9 Febbraio 2017

al Presidente del Consiglio Dott. Paolo Ragazzini

Oggetto: Modifica Art. 71 del Testo unificato dei regolamenti per il funzionamento degli organi (Codice I) relativamente al gettone di presenza della Conferenza dei Capigruppo e dell'Ufficio di Presidenza

Noi sottoscritti Consiglieri comunali per il MoVimento 5 Stelle, ai sensi dell'art. 76 commi 1 e 2 del Testo unificato dei regolamenti per il funzionamento degli organi – Codice I, inoltriamo la seguente proposta di deliberazione:

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Abbiamo recentemente appreso che la quasi totalità dei Consigli Comunali d'Italia non prevede alcun gettone di presenza per la Conferenza dei Capigruppo, inoltre anche secondo i pareri (in allegato) della Sezione Controllo della Corte dei Conti della Lombardia 411/2010/PAR del 16 marzo 2010 e della Sezione Controllo della Corte dei Conti della Liguria 7/2010/PAR del 3 marzo 2010 risulterebbe non erogabile alcun gettone di presenza per la Conferenza dei Capigruppo e per l'Ufficio di Presidenza, riteniamo quindi necessario procedere al più presto alla modifica del regolamento comunale.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso che:

- con deliberazione consiliare n. 66 del 6 aprile 2009 veniva approvato il Testo unificato dei regolamenti per il funzionamento degli organi – Codice I, successivamente modificato con deliberazioni n. 113 del 27 luglio 2009, n. 152 del 9 novembre 2009, n. 63 dell'11 maggio 2011, n. 127 del 24 ottobre 2011, n. 36 del 26 marzo 2012 e n. 69 del 26 luglio 2016;
- la Parte Seconda, Tit. I del suddetto Testo unificato disciplina il funzionamento del Consiglio comunale, da art. 4 ad art. 86 quater;

Considerato che il Capo VI, art. 71, comma 3, espressamente recita: *“Il gettone di presenza è dovuto ai consiglieri comunali nella stessa misura per l'effettiva partecipazione alle sedute della conferenza dei capigruppo, delle commissioni consiliari formalmente istituite e convocate, dell'ufficio di presidenza del consiglio e delle commissioni comunali istituite da leggi statali o regionali”*;

Udita la richiesta di alcuni Consiglieri comunali secondo i quali le frasi *“alle sedute della conferenza dei capigruppo”* e *“dell'ufficio di presidenza del consiglio”* potrebbero essere illegittime visti i pareri (in allegato) della Sezione Controllo della Corte dei Conti della Lombardia 411/2010/PAR del 16 marzo

2010, e della Sezione Controllo della Corte dei Conti della Liguria 7/2010/PAR del 3 marzo 2010 secondo i quali non risulterebbe erogabile alcun gettone di presenza per la Conferenza dei Capigruppo e l'Ufficio di Presidenza in quanto nel sopraccitato parere della Corte dei Conti Liguria si legge *“il riferimento alle commissioni nel comma 2 dell’art. 82 del t.u.e.l. assuma 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 [...] 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.”* e nelle conclusioni del sopraccitato parere della Corte dei Conti Lombardia si legge che *“ai componenti della stessa non è dovuto, quale regola di portata generale, il gettone di presenza dal momento che tale organo, per l’assetto organizzativo, la finalità e la natura delle funzioni esercitate, non può essere assimilato alle commissioni consiliari permanenti”*;

Ritenuto, pertanto, sulla base di quanto sopra espresso, di modificare l'art. 71 sopra richiamato per garantire una formulazione più corretta.

DELIBERA

1. di modificare, per i motivi di cui in premessa, il Testo unificato dei regolamenti per il funzionamento degli organi – Codice I, approvato con deliberazione consiliare n. 66 del 6/04/2009 e successive modifiche, contenente il Regolamento del Consiglio comunale, modificando l'art. 71 “Diritto di esercizio del mandato elettivo”, comma 3, eliminando le frasi *“alle sedute della conferenza dei capigruppo”* e *“dell’ufficio di presidenza del consiglio”*.

i Consiglieri Comunali del MoVimento 5 Stelle Forlì
Daniele Vergini - Simone Benini

**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI**

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Carlo COSCIONI	Presidente
Antonio SCUDIERY	Consigliere (relatore)
Giuliano GALLANTI	Consigliere
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario

nelle adunanze del 24 febbraio e del 5 marzo 2010 ha assunto la seguente deliberazione.

Vista la lettera in data 1 febbraio 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Savona ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 5 dell'8 febbraio 2010 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore Cons. Antonio Scudieri;

PREMESSO:

Con istanza in data 1 febbraio 2010, prot. 5232 trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 12 dell'11 febbraio 2010 – assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 12 febbraio 2010 con il n. 0000432-12/02/2010-SC_LIG-T85-A – il Sindaco del Comune di Savona ha chiesto alla Sezione di far conoscere se, ai sensi dell' art. 82, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, possa ritenersi legittima la corresponsione del gettone di presenza ai consiglieri comunali per la partecipazione alle riunioni della Conferenza dei capigruppo, organismo istituito all'interno dell'organo consiliare sulla base di una disciplina del regolamento del Consiglio comunale e se, invece, debbano considerarsi esclusi da tale corresponsione i componenti della Conferenza di programmazione consiliare, pure prevista dal Regolamento citato.

Nel formulare la richiesta di parere, l'Amministrazione ha precisato che il quesito muove dalla circostanza che la disposizione di cui all'art. 82, comma 2, del t.u.e.l. avrebbe costituito oggetto di interpretazione non univoca e richiama al riguardo un parere reso dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, secondo cui la disposizione dovrebbe essere intesa in senso restrittivo sì da escludere dal proprio ambito di applicazione la Conferenza dei capigruppo (deliberazione n. 362 dell'11 novembre 2009) nonché un avviso espresso dal Ministero dell'Interno, Direzione centrale delle Autonomie, di analogo tenore (parere n. 11104 del 2 settembre 2009).

In particolare il Comune richiedente pone l'accento sulla circostanza che, alla luce delle norme contenute nel Regolamento, la Conferenza dei capigruppo riassume tutte le caratteristiche indicate nel predetto parere del Ministero, svolgendo detta Conferenza funzioni consultive, istruttorie, di studio e di proposta direttamente funzionali alla preparazione dell'attività del Consiglio. Caratteristiche, invece, mancanti nella Conferenza di programmazione consiliare.

In sede istruttoria è stato richiesto all'Ente di trasmettere copia integrale del Regolamento del Consiglio comunale, documento inviato a cura del Segretario Direttore generale del Comune di Savona con nota datata 18 febbraio 2010.

CONSIDERATO

1. La richiesta di parere all'odierno esame, formulata in relazione ad ipotetiche fattispecie di partecipazione dei consiglieri comunali alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo e della Conferenza per la programmazione, organismi istituiti all'interno dell'Organo consiliare, tende sostanzialmente ad ottenere una valutazione sulla corretta interpretazione dell'art. 82, comma 2, del t.u.e.l., come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), che prevede per i consiglieri comunali, provinciali e circoscrizionali il "diritto a percepire ... un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni".

2. In via preliminare, osserva il Collegio che la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e, nella specie, concerne l'interpretazione di una norma, novellata da una disposizione inserita nella legge finanziaria, diretta a contenere i costi delle amministrazioni pubbliche e in particolare i costi della politica, con indubbio riflesso sull'allocazione delle risorse finanziarie della collettività e, in ultima analisi, sulla materia dei bilanci pubblici (v. pareri n. 12 e 25 del 2008 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 9 del 2009 della Sezione regionale di controllo per il Veneto e da ultimo, parere n.5/2010 di questa stessa Sezione regionale).

3. Passando al merito del quesito, occorre richiamare il tenore letterale del comma 2 dell'art. 82 del t.u.e.l.

La norma prevede espressamente, per i consiglieri comunali, il diritto a percepire un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni.

La questione concerne la determinazione della portata applicativa della disposizione là dove fa riferimento alla partecipazione a *commissioni*. Si tratta cioè di stabilire se la norma abbia voluto fare riferimento alle *commissioni* richiamando una precisa denominazione tecnica o se invece abbia con ciò voluto solo genericamente indicare organismi variamente denominati istituiti all'interno dell'organo consiliare.

Al riguardo, con il parere già richiamato, su fattispecie analoga si è recentemente espressa questa stessa Sezione ritenendo non assimilabile la Conferenza dei capigruppo alle commissioni indicate nell'art. 82, comma 2, del t.u.e.l. ai fini del diritto alla percezione dei gettoni di presenza.

Nel condividere il parere espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana, questa Sezione, infatti, ha negato il diritto alla percezione dei gettoni di presenza per le riunioni della conferenza dei capigruppo essenzialmente sulla base di una interpretazione sistematica della disposizione, ritenendo al riguardo che la norma debba essere letta in stretta connessione con il comma 2 dell'art. 83 del medesimo t.u.e.l., il quale esclude, per gli amministratori locali, la percezione di compensi, ad eccezione di quello dovuto per spese di indennità di missione, per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, ove la partecipazione sia

connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche. Viene ritenuto infatti che dal combinato disposto delle due norme possa desumersi da un lato la volontà del legislatore di introdurre un criterio di onnicomprensività dei compensi percepiti dai consiglieri degli enti locali (art. 83, comma 2) escludendo con ciò il diritto alla percezione del gettone di presenza nelle ipotesi in cui il consigliere comunale venga chiamato a far parte di organi o commissioni diverse da quelle indicate nell'art. 82 e possa invece ricavarsi dall'altro la conseguente tassatività dei casi in cui si matura il diritto a percepire il gettone di presenza ai sensi dell'art. 82 per la partecipazione a consigli e commissioni con ciò escludendo fattispecie, come quella della Conferenza dei capigruppo, non riconducibili al tenore letterale della norma.

Del resto, precedentemente al parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana, la Corte dei conti, sempre in sede consultiva, si era indirettamente occupata della questione in occasione dell'interpretazione dell'art. 83, comma 2, del t.u.e.l. (v. deliberazione citata n. 9 del 2009 della Sezione regionale di controllo per il Veneto) affermando che tale norma, lungi dal porsi in contrasto con l'art. 82, comma 2, del medesimo testo unico, si riferiva alle diverse ipotesi in cui il consigliere comunale fosse chiamato a far parte di organi o commissioni diverse da quelle indicate nel citato art. 82 e cioè fosse chiamato a far parte di organismi diversi dalle commissioni disciplinate dai commi 6 e 7 dell'art. 38 del t.u.e.l., le quali ultime costituiscono articolazioni dell'organo consiliare.

Lo stesso Ministero dell'interno, poi, più volte investito della questione interpretativa dell'art. 82, comma 2, del t.u.e.l., ha affermato che il riferimento alle commissioni indicate nel citato art. 82 debba essere circoscritto alle sole commissioni consiliari nelle quali si articola il consiglio e cioè a quelle commissioni che svolgono specificatamente funzioni consultive, istruttorie, di studio e di proposta direttamente finalizzate alla preparazione dell'attività del consiglio, tra le quali non rientra la Conferenza dei capigruppo (v., tra i tanti, oltre il parere della Direzione centrale per le autonomie reso in data 2 settembre 2009, anche più di recente il parere reso dalla medesima Sezione centrale in data 9 dicembre 2009).

Pur non ignorando che sull'argomento esistono posizioni interpretative differenti (v. parere dell'ANCI Toscana del 7 settembre 2009 richiamato nel parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana, secondo cui nessuna norma escluderebbe la Conferenza dei capigruppo dalle *commissioni* genericamente indicate dal citato art. 82), ritiene il Collegio che non sussistano ragioni per discostarsi dalla linea interpretativa recentemente affermata, risultando l'orientamento richiamato coerente sul piano sistematico anche con le finalità sottese alle modifiche operate dalla legge finanziaria più propriamente dirette a contenere i costi delle amministrazioni pubbliche e in particolare i costi della politica. Ritiene, infatti, il Collegio che il riferimento alle commissioni nel comma 2 dell'art. 82 del t.u.e.l. assuma 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, come nella fattispecie espressamente richiesto dal Comune di Savona, 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. Invero, la Conferenza dei capigruppo, pur essendo definita "*commissione consiliare permanente*" dall'art. 10 del Regolamento del Consiglio comunale di Savona, non sembra che sia destinataria di funzioni consultive, di studio, di istruttoria e di proposte per le attività del Consiglio, requisito essenziale per essere annoverata, sotto un profilo tecnico giuridico, alla stregua di una commissione consiliare.

L'esame del Regolamento trasmesso dal Comune di Savona ha consentito, infatti, di cogliere la sussistenza di tale indispensabile requisito in capo alle commissioni consiliari permanenti previste dagli articoli da 12 a 19 del capo IV del Regolamento, mentre le disposizioni concernenti la Conferenza dei capi gruppo contengono riferimenti assai generici per quanto concerne le attribuzioni funzionali tipiche delle commissioni consiliari; d'altronde, come emerge da una ricerca fatta al riguardo, le funzioni e le materie affidate alle cinque commissioni consiliari istituite con deliberazione del consiglio comunale coprono l'intero campo di attività amministrativa del comune, essendo riferite alle stesse materie attribuite a ciascun assessorato.

A ciò aggiungasi che l'art. 13 del Regolamento dispone, tra l'altro:

"1.

2. Il presidente del consiglio e il sindaco non possono far parte delle commissioni consiliari permanenti

3. Ciascun consigliere non può fare parte di più di due delle Commissioni consiliari permanenti di cui al comma 1 del precedente art. 12, salvo quanto stabilito dal comma 1 del presente articolo."

Ma l'art. 10 dispone, tra l'altro:

".....

4. La Conferenza dei Capigruppo è convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio, che non ha diritto di voto a meno che non rivesta anche lui la carica di capogruppo"

Inoltre risulta che i capigruppo facciano parte, oltre che della conferenza, anche di almeno due commissioni consiliari. Il che si pone in contraddizione con la regola enunciata a proposito della composizione delle commissioni stesse.

V'è infine da considerare la norma che consente alla Conferenza di riunirsi ogni qual volta la situazione lo renda necessario od opportuno, mentre le Commissioni possono riunirsi, di norma, non più di due volte al mese (art. 16, comma 1 del Regolamento, non applicabile alla Conferenza).

Alla luce di quanto sopra e aderendo all'indirizzo più volte espresso in materia già prima richiamato, è da ritenersi che non sia consentito l'erogazione del gettone di presenza in favore dei componenti della Conferenza dei capigruppo. Così come, a maggior ragione, non appare legittima tale erogazione ai consiglieri che partecipino alle sedute della Conferenza per la programmazione, atteso che tale organismo manca di ogni requisito per consentirne l'assimilazione alle commissioni consiliari permanenti in relazione al disposto di cui all'art. 82, comma 2, del t.u.e.l., in ciò condividendo l'assunto del Comune richiedente.

Va peraltro considerato che, tenendo conto di quanto prospettato al riguardo dal Comune richiedente e dovendosi dare atto che il Regolamento citato prevede che i compiti di programmazione e di coordinamento facciano capo all'apposita Conferenza di programmazione, ove mai alla Conferenza dei capigruppo dovessero essere assegnate funzioni tipiche di una commissione consiliare permanente, e soltanto in tale caso, ai suoi componenti potrebbe essere legittimamente erogato il gettone di presenza. Infatti in tal caso verrebbe a configurarsi una vera e propria commissione consiliare sia pure con diverso nomen iuris; fermo restando che, qualora la Conferenza si riunisca per lo svolgimento dei compiti suoi tipici, non spetterà alcun gettone di presenza.

Conclusivamente, pertanto, il Collegio ritiene che sia per la Conferenza dei capi gruppo sia per la Conferenza per la programmazione, organismi del Consiglio comunale di Savona, debba escludersi il 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, fatta eccezione per il caso in cui dovesse verificarsi la evenienza di cui al capoverso precedente.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Savona.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova, nelle camere di consiglio del 24 febbraio e del 5 marzo 2010.

Il Magistrato estensore
(Antonio Scudieri)

Il Presidente
(Carlo Coscioni)

Depositata il 16 marzo 2010
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Silvana Di Marsico)



**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentis	Referendario

nella camera di consiglio del 16 marzo 2010

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e, da ultimo, con deliberazione del consiglio di Presidenza n. 229 del giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 11 febbraio 2010 con il quale il Sindaco del comune di Bresso (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n.1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bresso (MI);

Udito il relatore Cons. Antonio Caruso

PREMESSO

Il sindaco del Comune di Bresso, con nota in data 11 febbraio 2010, ha posto un quesito alla Sezione in merito alla corretta interpretazione della disposizione normativa di cui all'art. 82, comma 2, del Decreto Legislativo n. 267 del 2000, inerente il diritto dei consiglieri comunali a percepire gettoni di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In particolare, viene domandato, se *"risulta corretto e legittimo riconoscere il gettone di presenza ai consiglieri che fanno parte della conferenza dei capigruppo"*.

Quanto sopra in considerazione del fatto che l'attuale Regolamento del Consiglio Comunale stabilisce che la commissione dei presidenti dei gruppi consiliari si occupa di definire il programma delle attività del consiglio medesimo e concorda con il Presidente la definizione dell'ordine del giorno e la programmazione dei tempi delle sedute. Considerato, altresì, che il citato Regolamento è in fase di revisione da parte del Consiglio Comunale tramite le commissioni consiliari competenti, la richiesta sopra formulata viene ulteriormente esplicitata, chiedendosi: *"preventivo parere sulla legittimità della previsione regolamentare che riconosca eventuali gettoni di presenza ai partecipanti la commissione capigruppo, stanti le attuali competenze, ovvero in quali specifici casi e per quali eventuali funzioni sia possibile attribuire ai componenti la medesima tale emolumento"*.

Al riguardo il Capo dell'amministrazione comunale di Bresso richiama sia la norma disposta con l'art. 83, comma 2, del prefato Decreto Legislativo, relativamente all'onnicomprendività dei compensi percepiti dai consiglieri degli enti locali, sia il parere reso dal Ministero dell'Interno - Direzione Centrale per le Autonomie del 2 settembre 2009.

Sullo specifico quesito formulato dal Comune di Bresso la Sezione osserva quanto segue.

IN VIA PRELIMINARE
Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nell'ambito delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bresso rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è

ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Ad oggi, precisamente, in attuazione della norma costituzionale da ultimo citata e dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, è stata emanata la legge regionale n. 22 del 2 ottobre 2009, recante disposizioni sulla "Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia". Le disposizioni finali di cui all'art. 14 di tale legge, tuttavia, rimandano il momento costitutivo ed il primo insediamento del CAL in seguito alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale successive alla sua entrata in vigore.

Riguardo al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte dei Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione: d'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscono con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvono in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto posto dall'organo rappresentativo dell'ente locale, il Sindaco, sia sotto quello oggettivo per l'attinenza alla materia di contabilità pubblica e in particolare al costo della politica che ha formato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore nelle leggi finanziarie o in leggi collegate.

Alla luce della riscontrata presenza delle condizioni di ammissibilità, pertanto, tale richiesta può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Preliminarmente, occorre rilevare che l'oggetto del quesito in esame, meglio esplicitato nelle premesse in fatto, non può prescindere dall'esame del combinato disposto di cui agli artt. 82, comma 2, e 83, comma 2, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, recato nel richiamato testo legislativo del Governo, afferenti la materia delle indennità spettanti agli amministratori locali.

Detta materia è disciplinata dall'art. 82, comma 2 del TUEL, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 244 del 2007, per il quale i consiglieri comunali (provinciali, circoscrizionali dei capoluoghi di provincia e delle comunità montane) hanno diritto a percepire, nei limiti fissati nello stesso capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni.

Pertanto, ai consiglieri comunali compete un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni che di tale organo costituiscono articolazioni, quali quelle disciplinate dai commi 6 e 7 dell'art. 38 del TUEL.

Il successivo art. 83, sotto il titolo "divieto di cumulo", stabilisce che (tra l'altro) i consiglieri non percepiscono alcun compenso, tranne quello dovuto per spese di indennità di missione, per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche.

Tale disposizione, lungi dal porsi in contrasto con il precedente art. 82, si riferisce alle diverse ipotesi in cui il consigliere comunale venga chiamato a far parte di organi o commissioni diverse da quelle indicate nel citato art. 82: è in tal caso, infatti, che può effettivamente porsi il problema del cumulo di compensi e viene statuito che per questo ulteriore incarico non spetti alcun compenso aggiuntivo, salvo quanto eventualmente spettante a titolo di indennità di missione.

Affinché operi il divieto di cumulo il legislatore, peraltro, ha posto la condizione che si tratti di partecipazioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche e cioè che l'attività che il consigliere è chiamato a svolgere, pur non essendo quella esercitata istituzionalmente quale consigliere comunale, trovi in questa qualità la ragione del suo conferimento.

In altri termini, la partecipazione all' "altra" commissione 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.

Descritto il regime normativo della questione sottesa alla fattispecie in esame, è convincimento di questa Sezione ritenere che, sebbene nessuna norma escluda la Conferenza dei capigruppo dalle "commissioni" genericamente indicate dall'art. 82, comma 2, citato, la stessa vada inquadrata nel novero delle commissioni individuate nel 2 comma dell'art. 83 del TUEL, le quali, secondo il lessico normativo utilizzato dal legislatore, sono connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche proprie di amministratore locale, quindi di consigliere comunale nel caso che ci occupa.

Precisamente, aderendo all'orientamento già espresso dalla Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, con la deliberazione n. 362 del 2009, la partecipazione alla Commissione dei presidenti dei gruppi consiliari rinviene proprio nello status di consigliere comunale la ragione giustificativa del suo conferimento.

Nello stesso senso, altresì, si è pronunciato il Ministero dell'Interno – Direzione Centrale per le Autonomie con il parere licenziato in data 2 settembre 2009, citato nella richiesta di parere sottoposta all'attenzione del Collegio, evidenziando la mancata equiparazione della Conferenza dei capigruppo alle Commissioni consiliari per la diversa natura della funzione rispettivamente esercitata. In termini esplicativi, riferisce il Ministero suindicato, *"la Conferenza dei capigruppo, avendo competenza in materia di programmazione dei lavori del Consiglio e di ordinamento delle attività delle Commissioni Consiliari, non può essere equiparata a queste, che svolgono funzioni consultive, istruttorie, di studio e di proposta direttamente finalizzate alla preparazione dell'attività del Consiglio"*.

La non assimilabilità analogica di detta Conferenza alle Commissioni citate nell'art. 82, comma 2, TUEL non è ravvisabile, a parere del nominato dicastero, neppure nelle ipotesi in cui l'ente locale, nell'esercizio dell'autonomia normativa e organizzativa riconosciutegli per legge, rechi nel proprio statuto e regolamento una disposizione di equiparazione tra i predetti organi (cfr Parere del Ministero dell'Interno – Direzione Centrale per le Autonomie del 9.12.2009).

Così delineati il quadro normativo di riferimento e le argomentazioni interpretative che sorreggono la conclusione non favorevole alla possibilità di estendere l'ambito di applicazione dell'art. 82, comma secondo, dell'anzidetto Testo Unico, fino a ricomprendervi la conferenza dei capigruppo, questa Sezione, in via aggiuntiva e a chiarimento delle medesime, unanimemente esprime la precisazione del seguente tenore. Esattamente, conviene il Collegio, non possono escludersi approdi ermeneutici diversi nel caso limite in cui le norme statutarie e regolamentari dell'ente prevedano la costituzione della conferenza dei capigruppo con le modalità di cui all'art. 38, comma 6, Testo Unico citato, alla stregua di organi consiliari preposti ai settori in cui si articola l'attività amministrativa dell'ente medesimo, rendendoli partecipi della stessa natura funzionale delle commissioni sorte in seno al Consiglio. In termini esplicativi, si allude alle ipotesi in cui le anzidette fonti riconoscano a tale collegio (permanente) poteri consultivi, di valutazione e propositivi, anche d'iniziativa, del tutto coincidenti con quelli delle commissioni consiliari cui si riferisce la previsione dell'art. 82, comma secondo del Decreto Legislativo in parola.

Conclusivamente, dalle considerazioni suesposte – come più specificatamente puntualizzate nel caso limite sopra indicato – in merito all'esatto inquadramento della Conferenza in parola, ai componenti della stessa non è dovuto, quale regola di portata generale, il gettone di presenza dal momento che tale organo, per l'assetto organizzativo, la finalità e la natura delle funzioni esercitate, non può essere assimilato alle commissioni consiliari permanenti cui si riferisce l'art. 82, comma 2, citato, e rientra, pertanto, nel "novero" delle altre commissioni alle quali si applica il divieto di cumulo dei compensi.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 19 marzo 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)