



# Comune di Forlì

## Servizio Segreteria Generale

**OGGETTO** Gettoni di Presenza - Conferenza Capigruppo, Ufficio di Presidenza - Parere.

**I)** Le norme dello Statuto e del Regolamento del Consiglio comunale relative alla natura e funzioni delle conferenze dei capigruppo nonché dell'ufficio di presidenza non possono non essere lette alla luce dei principi, che si desumono dal combinato disposto dell'art. 82, comma 2, e art. 83 TUEL.

**L'art. 82, comma 2, del TUEL, "Indennità",** stabilisce che *"i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8. Nessuna indennità è dovuta ai consiglieri circoscrizionali ad eccezione dei consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente. In nessun caso gli oneri a carico dei predetti enti per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici possono mensilmente superare, per ciascun consigliere circoscrizionale, l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo presidente"*.

**L'art. 83 del TUEL, "Divieto di cumulo",** prevede che:

- "1. I parlamentari nazionali ed europei, nonché i consiglieri regionali non possono percepire i gettoni di presenza o altro emolumento comunque denominato previsti dal presente capo.*
- 2. Salve le disposizioni previste per le forme associative degli enti locali, gli amministratori locali di cui all' articolo 77, comma 2, non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche.*
- 3. In caso di cariche incompatibili, le indennità di funzione non sono cumulabili; ai soggetti che si trovano in tale condizione, fino al momento dell'esercizio dell'opzione o comunque sino alla rimozione della condizione di incompatibilità, l'indennità per la carica sopraggiunta non viene corrisposta"*.

La giurisprudenza ha chiarito quando scatta il divieto di cumulo, previsto dall'art. 83 del TUEL.

**La Corte dei Conti Lombardia, con parere n. 411 del 16.3.2010** ha affermato che:

*"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,*

circostrizionali 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 alla "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".

Di conseguenza, dalla lettera del combinato disposto dei suddetti articoli discende il principio di omnicomprensività dei compensi degli amministratori locali.

**La Corte dei Corti Puglia, con parere n. 212/PAR/2015 del 13.11.2015, ha sancito che:**

- "la corretta delimitazione dell'area di applicazione dell'art 83 Tuel richiede una lettura combinata dello stesso con il precedente art 82 comma 2 che sancisce testualmente: "I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni".

- Le due disposizioni hanno la medesima collocazione sistematica, nell'ambito del Capo IV del Titolo III sotto la rubrica "status degli amministratori locali" ed esprimono (insieme al comma 7

dell'art. 82) un principio di onnicomprensività dei compensi percepiti dagli amministratori degli enti locali e la conseguente tassatività dei casi in cui matura in capo ai consiglieri comunali il diritto a percepire il gettone di presenza che, ai sensi dell'art. 82, si riferisce esclusivamente alla "partecipazione a consigli e commissioni" (cfr. Sezione controllo Piemonte n. 9/2012/PAR, Sezione di controllo per la Toscana, n. 362/2009/PAR, che ha escluso la possibilità di conferire gettoni di presenza per la partecipazione alla conferenza dei capigruppo; Sezione di controllo per la Lombardia n. 25/2008 e n. 166/2010; Sezione di controllo per il Veneto n. 30/2010)".

- il riferimento alle commissioni nel comma 2 dell'art. 82 del t.u.e.l. assume "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....., 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" (Sez. Controllo Liguria n. 7/2010/PAR).

La Corte dei Conti Sez. Reg. di Controllo per la Liguria, nella Deliberazione n. 7/PAR/2010, assunta nelle camere di consiglio del 24 febbraio e del 5 marzo 2010, ha affermato che:

- "la Conferenza dei capigruppo non è assimilabile alle commissioni indicate nell'art. 82, comma 2, del TUEL ai fini del diritto alla percezione dei gettoni di presenza.

- 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".

La Corte dei Conti Liguria, 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.

Oltre alle citate sentenze, di recente è intervenuta la Corte dei Conti Puglia, con parere n. 24/2017, la quale, riconfermando l'unanime e consolidato orientamento, ha affermato che "la Conferenza dei capigruppo non può ritenersi qualificabile come "commissione" poiché, come evidenziato con apposito parere del Ministero dell'Interno - Direzione Centrale per le Autonomie del 9/12/2009, 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.*

*Con parere reso in data 28/05/2014, il Ministero dell'Interno ha aggiunto che laddove il legislatore ha voluto riconoscere determinati diritti ai membri delle Conferenze dei capigruppo, lo ha espressamente disposto, come nel caso dei permessi retribuiti disciplinati dall'art. 79, comma 3, del Tuel che prevede, per i membri delle suddette Conferenze, il diritto di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte per la loro effettiva durata.*

*Ne consegue che nell'attuale quadro normativo, l'art. 82, comma secondo, del Tuel non è suscettibile di interpretazione estensiva fino a ricomprendervi la Conferenza dei capigruppo (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 48/2012/PAR).*

*A ciò deve aggiungersi che, ai sensi dell'art. 83, comma 2, del Tuel, non è consentita la corresponsione di compensi per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche e non vi è dubbio che la Conferenza dei capigruppo sia da ricondursi allo svolgimento di funzioni pubbliche.*

*Pertanto, la partecipazione dei consiglieri comunali alla Conferenza capigruppo è già adeguatamente retribuita, ai sensi di legge, dai gettoni altrimenti percepiti nell'ambito dell'attività consiliare propria della funzione esercitata (cui pertengono immanentemente anche le attività della conferenza capigruppo) ed entro i limiti normativamente stabiliti (Sezione del Controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 126/2011/PAR)".*

Inoltre, si riportano anche:

- il parere della **Corte dei Conti Toscana n. 362/2009**, la quale ha inaugurato il suddetto orientamento e afferma che sebbene nessuna norma escluda la conferenza dei capigruppo dalle "commissioni" genericamente indicate dall'art. 82, comma 2, la soluzione della fattispecie in esame non può prescindere dall'esame della norma di cui al comma 2 dell'art. 83 dello stesso TUEL che statuisce "salve le disposizioni previste per le forme associative degli enti locali, gli amministratori locali di cui all'articolo 77, comma 2, 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".

Quest'ultima disposizione si riferisce alle ipotesi il cui consigliere comunale venga chiamato a far parte di organi e commissioni diverse da quelle indicate nel citato art. 82, ma che comunque siano connesse all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche, come nel caso in esame, in cui la partecipazione alla conferenza dei capigruppo trovi in questa qualità la ragione del suo conferimento.

Dal combinato disposto delle due norme non si desume la possibilità che il criterio più favorevole contenuto nell'art. 82, comma 2, sia in qualche modo estensibile a casi diversi da quelli dalla stessa puntualmente elencati, ma, al contrario, può desumersi la volontà del legislatore di introdurre un criterio di omnicomprensività dei compensi percepiti da consiglieri degli enti locali (art. 83, comma 2) e la conseguente tassatività dei casi in cui si matura il diritto a percepire il gettone di presenza che, ai sensi dell'art. 82, si riferisce esplicitamente alla "partecipazione a consigli e commissioni", ai quali la conferenza dei

capigruppo non può analogicamente essere assimilata, oltre che per interpretazione letterale della norma di cui all'art. 82, anche per la natura della funzione esercitata.

- lo stesso orientamento è stato seguito dalla **Sezione regionale per il Veneto con pronuncia n. 72 del 10.3.2010** che ha ritenuto che *"la corresponsione dei gettoni in analisi vada immediatamente interrotta e che, ai sensi della normativa vigente, vadano azionate le iniziative di recupero delle somme già illegittimamente corrisposte. In assenza della completa ripetizione, codesto Comune dovrà procedere ad inoltrare denuncia di danno erariale al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti"*;

- infine, si riporta il parere espresso dalla **Corte dei Conti Piemonte n. 9 del 7.2.2012**, nel quale si ribadisce che *"nel testo modificato dal comma 6 del citato art. 5 del D.L. n. 78 del 2010, l'art. 82 del TUEL prevede, al comma 2, che "i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8"*.

*Quest'ultima previsione deve essere letta unitamente a quanto disposto al comma 2 del successivo art. 83 del TUEL, anch'esso da ultimo modificato dall' art. 5, comma 8, lett. b) del D.L. n. 78 del 2010, ai sensi del quale "salve le disposizioni previste per le forme associative degli enti locali, gli amministratori locali di cui all'articolo 77, comma 2, non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche"*.

*Le richiamate previsioni (unitamente alle analoghe disposizioni di cui al comma 7 dell'art. 82 del TUEL relative agli amministratori cui viene corrisposta una indennità) sono state interpretate rigorosamente dalle Sezioni regionali di questa Corte. Si è infatti ritenuto che il divieto di cumulo ha portata generale e trova giustificazione nella circostanza che gli amministratori locali sono già remunerati con il riconoscimento dell'indennità di funzione o, nel caso dei consiglieri comunali e provinciali, dei gettoni di presenza spettanti. Si è dunque evidenziata la volontà del legislatore di limitare la possibilità per gli amministratori locali di procedere al cumulo di più emolumenti, anche se riconosciuti in relazione allo svolgimento di incarichi diversi.*

*Dal combinato disposto delle due norme si è dedotta, in altri termini, l'introduzione di un criterio di onnicomprensività dei compensi percepiti dagli amministratori degli enti locali (art. 83, comma 2) e la conseguente tassatività, per quanto più interessa nel caso di specie, dei casi in cui matura in capo ai consiglieri comunali il diritto a percepire il gettone di presenza che, ai sensi dell'art. 82, si riferisce esclusivamente alla "partecipazione a consigli e commissioni" (cfr. fra le altre: Sezione di controllo per la Toscana, del. n. 362/2009/PAR, che ha escluso la possibilità di conferire gettoni di presenza per la partecipazione alla conferenza dei capigruppo; Sezione di controllo per la Lombardia n. 25/2008 e n. 166/2010; Sezione di controllo per il Veneto n. 30/2010).*

*Tanto precisato sulla disciplina dei gettoni di presenza spettanti ai consiglieri comunali, con riguardo ai gettoni spettanti ad altri membri di organismi comunali o intracomunali, occorre prendere in considerazione l'art. 6 comma 3, primo periodo del D.L. n. 78/2010 convertito in legge n. 122 del 2010, ai sensi del quale "fermo restando quanto previsto dall' art. 1 comma 58 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell' articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n.196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi*

*tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010". Trattasi di disposizione generale che, sulla scorta di diversi pareri delle Sezioni regionali di questa Corte, va ritenuta applicabile anche agli enti locali (cfr. la già citata delibera di questa Sezione, n. 60/2011 e inoltre: Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 204 del 29 dicembre 2010, Sez. Lombardia n. 1072 del 23 dicembre 2010 e n. 13 del 25 gennaio 2011, Sez. Campania n. 173 del 22 febbraio 2011, Sez. Emilia Romagna n. 18 del 7 aprile 2011), ma che, come già precisato, non trova applicazione per gli amministratori locali, così come definiti e disciplinati negli artt. 77 e ss. TUEL, prevalendo per questi ultimi le previsioni speciali sopra richiamate".*

Per valutare l'ordinamento in materia del Comune di Forlì, dato l'inquadramento normativo e giuridico sopra premesso, si riportano le norme interne dell'Ente:

### Statuto

**l'art. 26** distingue fra commissioni consiliari permanenti e temporanee (quali ad es. commissioni d'inchiesta o di indagine), senza tuttavia dettare alcuna norma in relazione all'indennità.

### Regolamento del Consiglio comunale

#### **Art. 51 Ufficio di Presidenza – Attribuzioni**

*"1. Per l'esercizio delle funzioni attribuitegli, il presidente del consiglio si avvale di una struttura di supporto denominata ufficio di presidenza cui fanno parte, oltre al presidente, il vice presidente, il segretario generale e il vice segretario generale.*

*2. L'ufficio di presidenza è convocato e presieduto dal presidente del consiglio comunale per:*

*a) programmare, in termini organizzativi, iniziative istituzionali della presidenza e delle commissioni consiliari o altre iniziative volte: promuovere verso l'esterno l'attività del consiglio comunale, nonché la relativa compatibilità finanziaria ed organizzativa;*

*b) programmare periodicamente le sedute del consiglio comunale e delle commissioni consiliari, con particolare riferimento a quelle più complesse, a quelle aperte o monotematiche ed a quelle relative a proposte di modifiche statutarie e del presente regolamento;*

*c) collaborare col presidente per la corretta interpretazione delle norme, relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento dei lavori consiliari;*

*d) adottare le misure organizzative necessarie alla migliore utilizzazione delle risorse messe a disposizione per l'esercizio delle funzioni attribuite al consiglio comunale;*

*e) svolgere le altre funzioni che il presidente ritenga di sottoporgli.*

*3. Le funzioni di segreteria sono svolte da personale della segreteria generale.*

*4. All'ufficio di presidenza si applicano le disposizioni, in quanto compatibili, previste al Capo V - Sezione III del presente regolamento per le commissioni consiliari."*

#### **Art. 53 Conferenza dei Capigruppo**

*"1. La conferenza dei capigruppo è convocata e presieduta dal presidente del consiglio.*

*2. Sono componenti della conferenza dei capigruppo i consiglieri comunali designati a termini di regolamento nonché il consigliere comunale di cui al comma 6 dell'art. 52, coordinatore di uno o più gruppi. L'inserimento di quest'ultimo componente è facoltativo.*

3. La conferenza dei capigruppo è organismo consultivo del presidente del consiglio comunale nell'esercizio delle sue funzioni e concorre a definire la programmazione ed a stabilire quant'altro risulti utile per il proficuo andamento dell'attività del consiglio. La conferenza dei capigruppo costituisce, ad ogni effetto, commissione consiliare permanente.

4 Il presidente del consiglio sottopone al parere della conferenza dei capigruppo argomenti di particolare interesse o delicatezza prima di deciderne l'iscrizione all'ordine del giorno del consiglio. Ogni componente può sottoporre argomenti al parere della conferenza dei capigruppo.

5. La conferenza dei capigruppo esercita le funzioni ad essa attribuite dal presente regolamento ed altre eventuali attribuite di volta in volta con apposita deliberazione dal consiglio comunale. Le proposte ed i pareri della conferenza sono illustrati al consiglio dal presidente durante le comunicazioni all'inizio di seduta.

La conferenza è altresì convocata dal presidente quando ne sia fatta richiesta scritta e motivata da 1 (uno) o più capigruppo che rappresentino almeno un quinto dei consiglieri assegnati. La conferenza può essere convocata anche prima di ogni seduta del consiglio comunale in cui sia necessario decidere, eventualmente, il contingentamento dei tempi di discussione su argomenti specifici posti all'ordine del giorno. Alla riunione partecipano il vice presidente del consiglio, il sindaco o suo delegato. Le funzioni di segreteria, per la redazione del verbale, sono assicurate, su disposizione del presidente, o da un componente della conferenza o da dipendenti della segreteria generale, da individuarsi di volta in volta nell'avviso di convocazione. Alle sedute partecipano i dirigenti e i funzionari richiesti dal presidente.

7. La riunione della conferenza dei capigruppo si svolge in seduta non pubblica ed essa è valida quando è rappresentata almeno la metà dei consiglieri in carica.

8. I capigruppo hanno facoltà di delegare un consigliere del proprio gruppo a partecipare alla conferenza, quando essi siano impossibilitati ad intervenire personalmente.

9. Delle riunioni della conferenza dei capigruppo viene redatto verbale, nella forma di resoconto sommario, secondo modalità stabilite dalla conferenza stessa."

## **Art. 55 - Numero delle commissioni e competenze per materia**

"1. Il consiglio comunale istituisce e si avvale di 3 (tre) commissioni permanenti denominate:

- a) Bilancio, affari generali ed istituzionali, società partecipate;
- b) Programmazione, investimenti, urbanistica, ambiente, attività economiche;
- c) Politiche sociali, educative, culturali e sportive.

2. Alle commissioni consiliari permanenti sono attribuite funzioni preparatorie, referenti e istruttorie per gli atti di competenza del consiglio comunale. Esse concorrono ai compiti propri del consiglio comunale di regolamentazione, programmazione e controllo politico amministrativo, mediante la valutazione preliminare dei regolamenti, degli atti di programmazione e pianificazione. Le commissioni consiliari possono, anche su incarico del consiglio comunale, svolgere indagini conoscitive sul funzionamento dei servizi, sull'attuazione dei programmi, progetti ed interventi e sulla gestione di aziende, istituzioni ed altri organismi dipendenti o partecipati dal Comune.

3. Le commissioni provvedono all'esame preliminare degli atti di competenza del consiglio che siano loro rimessi dal sindaco, dal consiglio stesso, dalla conferenza dei capigruppo o richiesti dai componenti della commissione. Le commissioni devono obbligatoriamente esaminare le proposte di deliberazione sulle quali si sono espressi in modo sfavorevole il segretario generale, in sede di espressione del parere di conformità dell'azione amministrativa, o i responsabili dei servizi ai sensi dell'ordinamento delle autonomie locali o non sia stata

*verificata la copertura finanziaria. Le commissioni consiliari esercitano la propria funzione riferendo al consiglio con relazioni che il presidente del consiglio illustrerà all'assemblea. Può riferire sull'attività della commissione anche il presidente della stessa su richiesta del presidente del consiglio. Se un argomento risulti di competenza di più commissioni o non rientri fra quelle espressamente previste dal presente regolamento, il presidente del consiglio può affidarne l'esame alla commissione che risulti prevalentemente interessata, oppure può deciderne l'esame congiunto. Per l'esercizio delle loro funzioni, alle commissioni è assicurato l'accesso ai documenti e agli atti che hanno concorso alla formazione delle proposte di provvedimento.*

*4. Alle commissioni sono attribuite funzioni redigenti, riservando comunque al consiglio l'approvazione finale degli atti. Esse hanno altresì potestà d'iniziativa per la presentazione di proposte di deliberazioni e mozioni, nell'ambito delle materie di loro competenza. Le relative proposte vengono rimesse al presidente del consiglio il quale trasmette quelle relative a deliberazioni alla giunta per conoscenza ed al segretario generale per l'istruttoria prevista dall'ordinamento delle autonomie locali. Quando l'istruttoria si conclude con la verifica della copertura finanziaria ed i pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile previsti dalla legge, la proposta viene iscritta all'ordine del giorno della prima seduta del consiglio. Se manca la verifica della copertura finanziaria ed i pareri sono tutti od in parte - contrari, la proposta è restituita al presidente del consiglio alla commissione che può riproporla soltanto dopo l'adeguamento dei contenuti alle osservazioni effettuate dagli organi tecnico- amministrativi e purchè sia assicurata la copertura finanziaria.*

*5 Il consiglio comunale, al momento della nomina delle commissioni consiliari, definisce una più dettagliata articolazione delle rispettive competenze nell'ambito delle materie indicate al comma 1."*

#### **Art. 57- Funzionamento delle commissioni**

*"1. La riunione della commissione sè valida quando sono presenti i componenti di gruppi consiliari che rappresentino almeno la metà dei consiglieri in carica.*

*2. Ai lavori della commissione possono partecipare, con diritto di parola, il sindaco, gli assessori, i consiglieri e gli esperti designati dai gruppi. Hanno diritto di voto solo i consiglieri designati a farne parte con la deliberazione di nomina.*

*3. Le sedute della commissione sono pubbliche. Ai lavori possono assistere i cittadini ed i rappresentanti degli organi di informazione.*

*Il presidente convoca le commissioni in seduta segreta esclusivamente per la trattazione di argomenti che comportano apprezzamento del comportamento e della moralità di persone o quando la pubblicità della seduta possa arrecare grave nocumento agli interessi del Comune.*

*4. Il sindaco ed i membri della giunta possono sempre partecipare, con facoltà di relazione e di intervento nella discussione degli argomenti all'ordine del giorno, alle riunioni di tutte le commissioni.*

*5. Gli atti relativi agli oggetti iscritti all'ordine del giorno delle sedute sono depositati presso la segreteria generale almeno 24 (ventiquattro) ore prima della riunione, a disposizione dei membri della commissione."*

#### **art. 71 Diritto di esercizio del mandato elettivo**

*"1. I consiglieri comunali, per l'esercizio del mandato elettivo, hanno diritto ai permessi retribuiti ed alle aspettative non retribuite nei limiti ed alle condizioni stabilite dalla legge.*



2. Ai consiglieri è dovuto un gettone di presenza per l'effettiva partecipazione ad ogni seduta del consiglio comunale come successivamente specificato.

3. 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.

4. E' vietata ogni partecipazione fittizia o apparente non correlata ad un concreto svolgimento, in seno agli organismi di cui ai commi 2 e 3, dell'azione politico-amministrativa.

5. La partecipazione è fittizia o apparente in caso di presenza temporanea alle sedute del consiglio comunale o delle commissioni consiliari senza aver preso parte ad almeno il 40 (quaranta) per cento del tempo di durata della seduta. In tal caso non sarà erogato il gettone di presenza.

6. Ai consiglieri che partecipano, nella stessa giornata, a più riunioni, formalmente convocate, degli organismi collegiali individuati ai commi 2 e 3, è corrisposto, per ciascuna riunione, un distinto gettone di presenza, a condizione che non vi sia sovrapposizione nello svolgimento effettivo delle sedute.

7. Il diritto al rimborso degli oneri per l'assenza dal posto di lavoro di cui all'ordinamento delle autonomie locali, con la relativa certificazione di presenza, è correlata alla effettiva partecipazione alla seduta così come definita ai precedenti commi.

8. Il rimborso per l'assenza dal posto di lavoro per la partecipazione alle sedute delle commissioni consiliari decorre dall'orario di convocazione fino al termine della seduta, desumibile dal verbale, maggiorato del tempo di trasferimento dalla sede di lavoro a quella della riunione. Salvo motivate giustificazioni il tempo di trasferimento non può complessivamente eccedere i 60 (sessanta)

minuti.

9. Il rimborso delle spese di viaggio e di missione per i consiglieri comunali è disciplinato dal Titolo III."

In tali articoli in sostanza si stabilisce che:

- La conferenza dei capigruppo è organismo consultivo del presidente del consiglio comunale nell'esercizio delle sue funzioni e concorre a definire la programmazione ed a stabilire quant'altro risulti utile per il proficuo andamento dell'attività del consiglio. La conferenza dei capigruppo costituisce, ad ogni effetto, commissione consiliare permanente. (art. 53, comma 3)

- All'ufficio di presidenza si applicano le disposizioni, in quanto compatibili, previste al Capo V - Sezione III del presente regolamento per le commissioni consiliari." (art. 51, comma 4)

Quindi da tali commi si evince la previsione dei gettoni, conformemente all'art. 71, comma 3, il quale estende i gettoni di presenza alle Conferenze dei capigruppo.

Al riguardo, occorre chiedersi se le suddette norme siano tali da costituire un valido presupposto per l'erogazione dei gettoni, essendo comunque manifestazione della propria autonomia organizzativa e normativa.

Oltre alle pronunce interpretative della Corte dei Conti, sempre nel senso contrario, chiude definitivamente la questione il parere del **Ministero dell'interno**, il quale 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).

- 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)" (Sez. contr. Lombardia, pareri n. 411 del 19 marzo 2010 e n. 306 del 16 marzo 2010)".

Interessante, ancora, appare la lettura del parere della Corte dei Conti Lombardia n. 441/2010, la quale, su specifico quesito di un Comune che chiedeva ove fosse possibile riconoscere i gettoni di presenza ai componenti delle conferenze dei capigruppo, adombra unicamente un (improbabile) "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, TU 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 tela 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..."

Al riguardo, si riflette che l'art. 53 del Regolamento del Consiglio comunale non attribuisce alla Conferenza dei capigruppo poteri effettivi di consultazione, di valutazione e propositivi anche d'iniziativa, del tutto coincidenti con quelli delle commissioni consiliari, né la suddetta conferenza è stata configurata nella sua costituzione in base ad un criterio proporzionale, quale articolazione del Consiglio medesimo, e preposta ai Settori in cui si articola l'attività amministrativa dell'Ente (Vd. Corte dei Conti Lombardia parere n. 441/2010).

La natura funzionale è diversa, essendo invero delineata come "organismo consultivo" del Presidente del Consiglio comunale nell'esercizio delle sue funzioni e concorre a definire la programmazione ed a stabilire quant'altro utile per il proficuo andamento dell'attività del Consiglio (art. 53 Regolamento del Consiglio comunale).

Le considerazioni su esposte tengono conto anche del recente parere in data 21.3.2017 espresso dall'ANCI al nostro Comune, in risposta ad una specifica richiesta che descriveva l'evoluzione storica della questione nel Comune di Forlì.

Il parere dell'ANCI ribadisce l'orientamento prevalente della magistratura contabile, come anche sopra illustrato, nonché la necessità di procedere al recupero delle somme eventualmente erogate.

II) Nel caso siano state corrisposte indennità nella misura superiore a quella dovuta, l'ente locale dovrà ripetere, con contestuale costituzione in mora, le somme indebitamente corrisposte agli amministratori (c.d. indebito oggettivo) ai sensi dell'art. 2033 c.c.

Come giurisprudenza amministrativa costante ha affermato, **la buona fede del percettore non può rappresentare un ostacolo all'esercizio da parte dell'amministrazione del recupero dell'indebito** (ex pluribus, C.d.S., sez. IV, 12 maggio 2006, n. 2679; VI, 12 luglio 2004, n. 5067; 3 dicembre 2003, n. 7953; 7 luglio 2003, n. 4012; 17 ottobre 2005, n. 5813), neppure quando intervenga a lunga distanza di tempo dall'erogazione delle somme, comportando in capo all'Amministrazione solo l'obbligo di procedere al recupero stesso con modalità tali da non incidere significativamente sulle esigenze di vita del debitore (Cons. Giust. Ammin. Sicilia, Sez. giurisd., 14 ottobre 1999, n. 517; C.d.S., IV, 22 settembre 2005, n. 4964)"(Consiglio di Stato sent. 24 maggio 2007, n. 2651).

Il recupero di somme indebitamente corrisposte dalla Pubblica amministrazione a propri dipendenti è oggetto di un atto paritetico di natura non provvedimento e vincolato in quanto ha carattere di doverosità e costituisce esercizio di un vero e proprio diritto soggettivo a carattere patrimoniale, non rinunciabile in quanto correlato al conseguimento delle finalità di pubblico interesse alle quali sono istituzionalmente destinate le somme indebitamente erogate (Consiglio Stato, sez. IV, 15 luglio 2008, n. 3542; sez. V, 16 giugno 2009, n. 3881; sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2705)".

**La buona fede o mala fede dell'accipiens rileva solo ai fini dell'individuazione del dies a quo dal quale decorrono gli interessi sulle somme percepite indebitamente dall'accipiens.** Infatti, in presenza di una eventuale buona fede dell'accipiens, l'obbligazione di restituire la somma indebitamente percepita è maggiorata degli interessi dal giorno in cui l'amministrazione provinciale formula la domanda restitutoria".

III) Il Consiglio di Stato ha più volte sostenuto, con posizione ormai consolidata, che rispetto al recupero delle somme illegittimamente erogate da una Pubblica Amministrazione ad un proprio dipendente, trattandosi di ripetizione di cui all'art.2033 c.civ., **debba applicarsi il termine prescrizione ordinaria decennale di cui all'art.2946 c.civ** (da ultimo il Consiglio di Stato, con la pronuncia n.4232/2010). Tale soluzione sembra applicabile anche rispetto ad un recupero da attuarsi nei confronti di soggetti legati alla P.A. da un rapporto di servizio di tipo onorario, quali i Consiglieri di un ente locale.

Un discorso più articolato, invece, s'impone relativamente all'individuazione del termine iniziale di decorrenza della prescrizione.

L'ovvia premessa è che, com'è noto, il termine decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, in virtù della previsione dell'art. 2935 del codice civile rubricato, appunto, "Decorrenza della prescrizione". In particolare, nel caso specifico, **il dies a quo coincide con la data di ciascun pagamento illegittimo**, come da giurisprudenza consolidata.

Nel caso in esame è necessario individuare il momento a partire dal quale il principio della omnicomprensività della retribuzione degli amministratori degli enti locali è divenuto operante nel nostro ordinamento giuridico, in tal modo rendendo illegittima la corresponsione dei gettoni in argomento.

**L'introduzione nel nostro ordinamento del principio della omnicomprensività della retribuzione degli amministratori degli enti locali deve farsi risalire all'art.4, comma**

2° della legge n.816/1985, rubricata "Aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali", lì ove prevedeva che "Agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di carica prevista dalla presente legge non è dovuta alcuna indennità di presenza per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente".

Il già più volte richiamato principio di omnicomprensività della retribuzione, che come spiegato risale al 1985, unitamente al complessivo quadro normativo via via delineato dal legislatore per ragioni di tutela del bilancio, hanno indotto la giurisprudenza ad interpretare restrittivamente i casi in cui poteva essere percepito il precitato compenso. (Corte dei Conti Veneto Deliberazione n. 180/2011/PAR)

IV) Alla luce degli orientamenti giurisprudenziali della Corte dei Conti risulta necessario procedere con il recupero delle somme indebitamente erogate a titolo di partecipazione alle sedute della conferenza dei capigruppo.

E' in corso un'istruttoria che verifichi i nominativi dei consiglieri che hanno fatto parte delle conferenze dei capogruppo negli ultimi dieci anni, il numero delle sedute a cui hanno partecipato e il quantum a loro erogato.

Si richiederà ai consiglieri coinvolti la restituzione dei gettoni di presenza indebitamente percepiti attraverso una lettera trasmessa tramite raccomandata, nella quale si indicheranno gli importi da restituire con i relativi dettagli, la motivazione del rimborso ed il termine (congruo) entro cui provvedere.

Si farà, inoltre, presente che la suddetta comunicazione costituirà formale atto di diffida e messa in mora, con effetti automaticamente interruttivi dei termini di prescrizione normativamente previsti. con l'avvertenza che in assenza della restituzione si dovrà procedere con il recupero coattivo.

In relazione, altresì, al requisito dell'interesse pubblico specifico che deve caratterizzare detto procedimento di recupero, è stato evidenziato che la motivazione deve ritenersi insita nell'acclaramento della non spettanza degli emolumenti percepiti, così che i provvedimenti di recupero non richiedono comparazione alcuna tra gli interessi coinvolti (quello pubblico e quello del privato), non vertendosi in ipotesi di interessi sacrificati, tale configurandosi semmai il solo interesse al buon andamento della P.A., sicuramente compreso dall'aver essa versato indennità non dovute, se non sotto il limitato aspetto delle esigenze di vita del debitore.

Del resto, proprio la doverosità del recupero esclude che l'amministrazione sia tenuta a fornire una specifica motivazione, essendo invece sufficiente che vengano indicate le ragioni per le quali il percipiente non aveva diritto alle somme corrisposte rinviando per estratto o per relationem o quali allegati alle diverse deliberazioni della Corte dei Conti.

La mancata attivazione del procedimento di recupero o la sospensione del pagamento dei gettoni espone l'Amministrazione (ergo il responsabile del procedimento) a responsabilità erariale a fronte di una consolidata lettura restrittiva della norma che vieta il pagamento di compensi (a vario titolo individuati) non previsti espressamente da una norma di legge.

Una volta comunicato al consigliere in carica la richiesta di recupero delle somme erogate (costituzione in mora) si potrà attivare, in caso di mancato versamento, l'ipotesi di incompatibilità stabilita dall'articolo 63, comma 1, punto 6, del Tuel, non potendo ricoprire la carica di consigliere "colui che, avendo un debito liquido ed esigibile, rispettivamente, verso il comune o la provincia... è stato legalmente messo in mora".

**L'Avvocatura** concorda con quanto già approfonditamente espresso nel parere del Segretario Generale anche in ordine al recupero dei compensi già erogati, limitandosi a formulare le seguenti osservazioni:

a) si ritiene che la presenza di una norma regolamentare (introdotta da questo Ente nel 2009) che legittima l'erogazione dei gettoni anche in relazione all'Ufficio di Presidenza e alla Conferenza dei Capigruppo non osti alla riconducibilità della fattispecie in oggetto nell'ambito dell'istituto dell' "indebito oggettivo"; ciò in quanto, come affermato dalla Giurisprudenza Amministrativa, "la norma regolamentare generale ed astratta illegittima resta comunque inefficace in quanto contrastante con la fonte sovra-ordinata (nel nostro caso rappresentata dagli artt. 82/2 e 83/2 del TUEL, nell'interpretazione ormai consolidata fornita dalla Corte dei Conti, ndr), anche se gli atti o i provvedimenti che su di essa si fondano sono efficaci (ma impugnabili, in quanto contrastanti con la disciplina di rango primario); se così non fosse, si avrebbe la conseguenza che la norma regolamentare generale ed astratta illegittima renderebbe inefficace la (legittima) disciplina sovra-ordinata; in contrasto con la disciplina in materia di gerarchia delle fonti, la fonte illegittima sotto-ordinata avrebbe quindi prevalenza sulla fonte legittima sovra-ordinata" (T.A.R. Friuli Venezia Giulia Trieste, Sez. I, Sent. 15/11/2013, n. 592);

b) come già evidenziato nel parere del Segretario Comunale è ormai *ius receptum* il principio per cui il recupero di somme indebitamente erogate dalla Pubblica Amministrazione ai propri dipendenti (o ai soggetti legati alla PA da un rapporto di servizio di tipo onorario come i consiglieri) ha carattere di doverosità e costituisce esercizio di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale, non rinunciabile, in quanto correlato al conseguimento di quelle finalità di pubblico interesse, cui sono istituzionalmente destinate le somme indebitamente erogate

c) il termine di prescrizione (decennale, come già chiarito dal Segretario Generale) potrà essere espressamente interrotto mediante la notifica di atti di diffida che quantifichino il dovuto e concedano un congruo termine per la restituzione.

Forlì, 13 luglio 2017

IL SEGRETARIO GENERALE

Dott.ssa Lia Piraccini

L'Avvocatura Comunale

Avv. Lorenzo Paganucci

Avv. Giorgio Morrone