



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 Rentiis	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)