



Deliberazione n. FVG/ 37 /2018/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE:	dott. Antonio Caruso
CONSIGLIERE:	avv. Fabrizio Picotti relatore
CONSIGLIERE:	dott.ssa Emanuela Pesel

Deliberazione del 2 agosto 2018.

Comune di Gorizia. Motivato avviso sul ruolo e le funzioni delle commissioni consiliari del Comune.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 11 del 7 febbraio 2018, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2018;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 12 del 14 marzo 2018 relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Gorizia acquisita in data 12 luglio 2018 al n. 2150 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto il ruolo e le funzioni delle commissioni consiliari ai fini della spettanza o meno dell'indennità di presenza per i loro componenti;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.35 del 1/8/2018 con la quale è stato individuato il magistrato istruttore nella persona del Consigliere Fabrizio Picotti;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 36 del 1/8/2018 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 2/8/2018 presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella camera di Consiglio il relatore Cons. Fabrizio Picotti

Considerato quanto segue:

1) Oggetto della richiesta di motivato avviso.

Il Sindaco del Comune di Gorizia ha adito questa Sezione di controllo al fine di acquisire il suo motivato avviso in merito al ruolo e alle funzioni delle commissioni consiliari del Comune, in relazione alla spettanza o meno di un'indennità di presenza per i loro componenti.

A questo proposito, evidenziato il contenuto dell'art. 26 dello statuto e della disposizione regolamentare che prevedono e disciplinano il funzionamento delle commissioni consiliari comunali, il richiedente ha formulato nei termini alternativi di seguito riportati un quesito finalizzato a una precisa definizione dei compiti e delle attività delle commissioni consiliari permanenti con riferimento ai presupposti necessari per la spettanza o meno di un'indennità di presenza per i componenti delle commissioni medesime. In concreto il Comune ha chiesto:

- A. se applicare il criterio ed il principio per cui tra il lavoro delle Commissioni consiliari permanenti e il Consiglio comunale debba esserci uno stretto rapporto operativo nel senso che il lavoro delle Commissioni – inteso come luogo di approfondimento e dibattito tra le diverse componenti politiche - debba avvenire (ed essere quindi remunerato) solo se relativo ad atti deliberativi per la cui assunzione è chiamato a pronunciarsi il Consiglio stesso, evidenziando così il ruolo sussidiario e funzionale delle Commissioni ai lavori del Consiglio, avente per oggetto uno specifico procedimento di competenza consiliare;
- B. se applicare un criterio e un principio diverso, secondo cui le Commissioni avrebbero un ruolo e un ambito di competenza libero e indipendente dalle attività deliberative consiliari con conseguente possibile aggravio di spesa a carico dell'Amministrazione.

2) Sui requisiti di ammissibilità della richiesta di motivato avviso.

A) E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di

controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, si rende pertanto necessario verificarne l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (richiesta proveniente da un "Amministrazione controllata" e legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

B) Ammissibilità soggettiva.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Gorizia, e in quanto sottoscritta dal legale rappresentante per la sua qualità di Sindaco.

C) Ammissibilità oggettiva

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l.1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che, tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre, non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

Questa Sezione regionale in adunanza plenaria, con la delibera n. 27/Sez.Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che "le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente

svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione ritiene che la questione sottoposta alla sua disamina attenga alla materia della contabilità pubblica, in quanto in sostanza relativa al regime di determinazione dei compensi spettanti agli amministratori degli enti locali per la loro veste di componenti delle commissioni consiliari permanenti. I compensi spettanti agli amministratori locali per l'esercizio delle attività istituzionali di loro competenza è un tema di finanza pubblica particolarmente rilevante ai fini del contenimento della spesa e della regolarità contabile e amministrativa, com'è dimostrato anche dall'attenzione a esso prestata dal legislatore.

La Sezione osserva peraltro che la sua funzione consultiva deve avere per oggetto la corretta interpretazione di norme e principi, cosicché il suo motivato avviso possa potenzialmente risultare di interesse comune a una pluralità di enti locali. Le caratteristiche del caso concreto rappresentate dal Comune di Gorizia valgono pertanto solo per l'enucleazione delle norme e dei principi che regolano la fattispecie, dei quali la Sezione si limita a enunciare quella che a suo giudizio è la corretta interpretazione.

3) Nel merito

Ai fini dell'odierno motivato avviso pare utile ricordare che questa Sezione di controllo ha già avuto modo di esaminare, nell'ambito della sua funzione consultiva, le tematiche afferenti la spettanza di compensi per l'attività svolta dagli amministratori degli enti locali regionali.

Più precisamente, sia pur con riferimento a fattispecie concrete diverse da quella che ora ci occupa (erano in discussione i compensi spettanti agli amministratori di forme associative di enti locali) ha esaminato la "ratio" della disciplina nonché il rapporto tra normativa regionale e quella statale, enunciando, in via generale e in via particolare, alcuni principi che risultano in parte pertinenti con il caso prospettato dal Comune di Gorizia.

Giova a questo proposito ricordare che, con la deliberazione n. 190 del 19 novembre 2014, questa Sezione ha osservato, con riferimento alla disciplina di fonte statale, che le norme e i principi che regolano i compensi degli amministratori degli enti locali si sono succedute nel tempo con contenuti sempre più votati al contenimento della spesa pubblica, in un contesto evolutivo che ha affiancato il perseguimento di tale obiettivo con quello dello sfortimento degli apparati amministrativi non strettamente necessari ai fini istituzionali. Sempre nelle linee generali, la Sezione ha anche evidenziato gli elementi costitutivi dei principi del coordinamento della finanza pubblica presenti nella legislazione statale, con riferimento ai loro tratti costitutivi, ai loro effetti e alla loro rilevanza anche nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata e dei loro enti locali.

Ai fini dell'odierno parere, la scarna disciplina legislativa che regola la costituzione e il funzionamento delle commissioni consiliari deve pertanto essere collocata e intesa nello scenario di fondo sopra esposto.

A livello statale, viene innanzi tutto in rilievo l'art. 38, sesto comma, del d.lgs.267/2000 (TUEL), il quale stabilisce che, qualora lo statuto lo preveda, il Consiglio comunale possa avvalersi di commissioni costituite al proprio interno e con criterio proporzionale, demandando alla sede regolamentare la determinazione delle competenze, la disciplina degli aspetti organizzativi e delle forme di pubblicità dei loro lavori.

La legge configura quindi le commissioni consiliari come organi interni, di cui non è obbligatoria la costituzione, la quale deve comunque essere in ogni caso prevista dallo statuto. Trattandosi di un organo di stretta emanazione consiliare, la fonte regolamentare, cui è dalla legge demandata la disciplina organizzativa, può esplicitarsi solo nei limiti delle competenze consiliari e con l'obbligo di garantire (adeguate) forme di pubblicità ai lavori delle commissioni. E' inoltre necessario che l'individuazione dei loro componenti avvenga con esclusivo riferimento ai consiglieri comunali e nel rispetto del principio di proporzionalità tra le forze politiche presenti in Consiglio.

Da quest'ordine di idee esulano i casi in cui la commissione è prevista direttamente dalla legge, com'è per la commissione elettorale di cui all'art. 41 secondo comma del TUEL, che configura una fattispecie di commissione obbligatoria.

Ulteriore disciplina si rinviene negli art. 82 e 83 del TUEL, collocati nel capo IV del titolo III della legge rubricato "Status degli amministratori locali" ove, ai sensi del secondo comma dell'art. 77 e ai fini del capo IV, tra gli amministratori locali sono ricompresi anche i consiglieri comunali.

Dell'art. 82 sono rilevanti, ai fini che ora interessano, il secondo e il settimo comma; dell'art. 83 è rilevante il secondo comma.

Il secondo comma dell'art. 82 dispone 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"*.

Il settimo comma dello stesso art. 82 stabilisce invece che *"Agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione prevista dal presente capo non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne"*.

Il secondo comma dell'art. 83, sotto la rubrica "divieto di cumulo", prevede che gli amministratori locali *"non percepiscono alcun compenso per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche"*.

Il secondo comma dell'art. 82 stabilisce quindi il diritto dei consiglieri di percepire un compenso per la partecipazione ai lavori del Consiglio e delle commissioni consiliari, nei limiti fissati dalla legge, ove il richiamo ai limiti fissati dal capo IV della legge, qualora presentino le caratteristiche oggettive richieste dalla giurisprudenza costituzionale, equivale a qualificare gli stessi, proprio per il loro carattere di "limite", come principi di coordinamento della finanza pubblica, come tali non derogabili dal legislatore regionale.

Dalle disposizioni del settimo comma dell'art. 82, in correlazione a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 83, si deduce non solo il principio dell'onnicomprensività dell'indennità di funzione percepita dall'amministratore locale, quanto soprattutto l'astratta configurabilità di "organi e commissioni comunque denominate" diverse dalle commissioni permanenti di cui al secondo comma dell'art. 82. Per la partecipazione a tali organi o commissioni comunque

denominate non compete invece all'amministratore alcun compenso, se la sua partecipazione è connessa all'esercizio di funzioni pubbliche.

A livello regionale e prescindendo dagli aspetti afferenti il quantum, la disciplina legislativa vigente non reca disposizioni che confliggono con quelle nazionali in ordine alla spettanza di un'indennità di presenza per i consiglieri che partecipino ai lavori di commissioni consiliari.

In assenza di norme e di specifiche disposizioni che riguardino la composizione e il funzionamento di commissioni consiliari, la legge regionale disciplina i compensi degli amministratori degli enti locali a mezzo della disposizione di carattere generale di cui dall'articolo 3, comma 13, della legge regionale 15 maggio 2002, n. 13, il quale stabilisce che la misura delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali è determinata con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di autonomie locali, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. La disposizione di cui al comma 13, è stata nel tempo integrata da ulteriori specifiche disposizioni legislative presenti nell'ordinamento regionale (art. 14 della l.r. 11 novembre 1996 n. 46, come modificato dall'art. 18, comma 33, della l.r. 29 dicembre 2011 n. 18; art. 10, comma 40, della l.r. 26 luglio 2013 n. 6).

Siffatta disciplina è però oggi vigente solo in via transitoria, in quanto, pur essendo stata abrogata dall'art.65, comma 1, lettera c), della legge regionale 2015 n. 18, l'art. 53, primo comma, della stessa legge ne ha prorogato la validità e l'efficacia fino all'attivazione - non ancora perfezionatasi - del nuovo regime previsto dagli artt. 41 e 42 della legge regionale n. 18/2015 (che continuano a prevedere un regime disciplinato da deliberazione di Giunta),

La normativa regionale sta quindi attualmente continuando a ricevere attuazione a mezzo della deliberazione di Giunta n. 1193 del 24 giugno 2011 (come modificata dalla delibera giunta n. 1753 del 29 settembre 2011) che sull'argomento in questa sede rilevante prevede che *"ai consiglieri comunali [...] spetta un'indennità giornaliera di presenza per l'effettiva partecipazione ad ogni seduta del consiglio o delle commissioni consiliari previste dalla legge o dallo statuto"*, nella misura prevista dalla disposizione stessa e cioè a seconda del numero degli abitanti o della circostanza che la città sia o meno capoluogo di provincia.

Ai fini che in questa sede rilevano, si può quindi osservare che entrambe le normative (statale e regionale) prevedono la spettanza di un'indennità giornaliera di presenza per i consiglieri che partecipino ai lavori di commissioni consiliari. A livello statale la spettanza del compenso si configura nei limiti delle norme poste dal capo quarto del titolo III della legge, con la conseguenza che assume rilevanza il sopra richiamato ordine di idee sintetizzato da questa Sezione con la deliberazione 190/2014, che si configura come principio di coordinamento della finanza pubblica valido per il livello regionale.

Al livello regionale viene invece richiesto che la partecipazione ai lavori della commissione sia "effettiva", sottintendendosi in tal modo non solo la presenza del consigliere comunale ai lavori della Commissione (è infatti evidente che se non fosse presente non gli spetterebbe alcuna indennità di presenza), ma anche che la sua presenza sia foriera di un contributo utile alle finalità della Commissione. Da ciò deriva anche che i lavori della Commissione, che si avvale di un apporto necessariamente effettivo dei suoi componenti, debbono risultare effettivamente strumentali alle esigenze consiliari, alla cui soddisfazione i lavori della commissione stessa sono preordinati.

I cardini su cui deve ruotare il funzionamento delle commissioni consiliari sono dunque da un lato la stretta, concreta e immediata strumentalità degli esiti dei loro lavori alle esigenze

consiliari in funzione delle quali esse sono state costituite e dall'altro un'organizzazione e svolgimento dei loro lavori che risulti del tutto coerente con le logiche di contenimento della spesa, che a loro volta richiedono un oculato e ottimale utilizzo dei mezzi e delle risorse a disposizione. Ciò non è altro che la declinazione operativa del principio costituzionale di cui all'art. 97 Cost, cui ogni gestione finanziaria che voglia essere "sana" deve ispirarsi. L'indennità di presenza per la partecipazione ai lavori delle commissioni consiliari è legittimamente e utilmente corrisposta solo in presenza dei suddetti presupposti.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al sindaco del Comune di Gorizia, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 2 agosto 2018.

Il Relatore
F.to Fabrizio Picotti

Il Presidente
F.to Antonio Caruso

Depositata in segreteria in data 2 agosto 2018.

Il preposto al Servizio di supporto
F.to Leddi Pasian