



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI

La Sezione del Controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

prof. Avv. Giuseppe Palumbi	Presidente
dott. Giorgio Longu	Consigliere relatore
avv. Nicola Leone	Consigliere
avv. Maria Paola Marcia	Consigliere
dott. Valeria Mistretta	1° Referendario
dott. Michele Scarpa	1° Referendario
dott. Lucia d'Ambrosio	1° Referendario

nella camera di consiglio del 26/5/2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna:

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131 ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la legge regionale 17 gennaio 2005 n. 1, istitutiva del

Consiglio delle autonomie locali in Sardegna;

Visto il Fax n. 070/662718 in data 19 marzo 2008 della Provincia di Sassari, pervenuto direttamente a questa Sezione regionale del controllo alla stessa data del 19 marzo 2008, con il quale la medesima Provincia lamenta di non aver "ancora ricevuto risposta" ad una richiesta di parere (prot. 008593) trasmessa il 27 febbraio 2008 al Consiglio delle autonomie locali per il successivo inoltro a questa Sezione (allegando copia per un riscontro sul quesito proposto);

Vista la nota presidenziale n. 193 del 19 marzo 2008 con la quale il Consigliere Giorgio Longu è stato nominato relatore ai fini della risposta alla richiesta di parere sopra specificata, "in attesa che il predetto Consiglio faccia pervenire formalmente le suindicate richieste";

Vista la nota protocollo n. 938/E1 del 6 maggio 2008 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 23 dell'8 maggio 2008 con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione stessa per il giorno 26 maggio 2008, per deliberare sul parere richiesto;

Udito il Consigliere dott. Giorgio Longu.

PREMESSO

Con l'anzidetta nota prot. 008543 del 27 febbraio 2008 il Presidente della Provincia di Sassari ha indirizzato al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Sardegna una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'ulteriore

seguito a questa Sezione del controllo, competente in materia.

La predetta richiesta è pervenuta a questa Sezione alla data del 19 marzo 2008 in allegato al fax (n. 070/662118) recante la stessa data di cui sopra a firma del responsabile degli Affari legali della Provincia anzidetta, recante in allegato il quesito trasmesso, questa volta correttamente a firma del Presidente provinciale, sin dal 27 febbraio 2008 al Consiglio delle autonomie locali, nel rispetto del prescritto tramite. Il fax di cui sopra è stato inviato direttamente alla Sezione, lamentando la mancata risposta e sollecitando "un riscontro sul quesito proposto".

La richiesta di parere è intesa a conoscere l'ambito di applicazione dell'art. 2, comma 25, della Legge finanziaria 2008 (n. 244/2007), ma con specifico riferimento all'art. 1, comma 54, della legge finanziaria 2006 (n. 66/2005), che – come è noto – nel quadro delle misure rivolte al contenimento della spesa, aveva stabilito la riduzione del 10% delle indennità di funzione degli amministratori locali, nonché delle indennità, gettoni di presenza ed altre utilità spettanti ai Consiglieri degli stessi Enti locali, avuto riguardo alle spettanze fissate alla data del 30 settembre 2005.

La presente richiesta di parere segue quella di analogo contenuto formulata dalla Provincia di Oristano, riguardante anch'essa la disciplina delle indennità e gettoni di presenza anzidetti, in ordine alla quale questa Sezione, si è pronunciata con la deliberazione n. 18/2007, alla luce della normativa all'epoca vigente.

Il fatto nuovo che legittima la riproposizione della questione, è rappresentato dalla novellata formulazione dell'art. 82 del testo unico

degli enti locali (decreto lg.vo 18 agosto 2000, n. 267), introdotta dalla sopraggiunta legge finanziaria 2008, che ha indotto l'Amministrazione de qua a richiedere un chiarimento interpretativo in ordine al "carattere permanente" o meno delle disposizioni riduttive degli anzidetti emolumenti, a suo tempo introdotte dalla richiamata legge finanziaria 2006.

CONSIDERATO

Prima di affrontare nel merito la richiesta di parere prospettata dalla Provincia di Sassari preme verificare, come di consueto, la sua ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo sia con riferimento a quello oggettivo.

1 – Relativamente al profilo soggettivo l'istanza di parere – che si inquadra nella fattispecie normativa racchiusa nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 – risulta ammissibile, in quanto regolarmente sottoscritta dal Presidente della Provincia di Sassari ed anche perché correttamente indirizzata al Consiglio delle Autonomie, al fine del successivo inoltro a questa medesima Sezione regionale del controllo, competente in materia.

Riguardo all'osservanza di quest'ultima modalità di inoltro dei quesiti, preme sottolineare che sebbene la Provincia si sia regolarmente attenuta alla linea interpretativa espressa da questa medesima Sezione del controllo con proprio parere n. 7/2007, che postula la trasmissione

delle richieste di parere “per il tramite” del Consiglio delle autonomie locali (in quanto ormai regolarmente costituito e pienamente funzionale), quest’ultimo Organismo però, all’apertura dell’istruttoria non risultava essersi ancora espresso in merito alla richiesta di parere, come di consueto (neppure con nota interlocutoria), per cui nella fase istruttoria, si era reso necessario analizzare la situazione anche sotto questo profilo, in ordine al quale si era andato formando il convincimento che nella fattispecie de qua, si fossero egualmente formate (seppur in via del tutto eccezionale ed in deroga al criterio generale espresso dalla Sezione con il citato parere n. 7/2007) le condizioni di procedibilità atte a consentire alla Sezione stessa, in quanto correttamente adita e stante il tempo già trascorso dal 27 febbraio (data di inoltro della richiesta), l’esame di merito della questione prospettata, anche perché la relazione del quesito posto si prospettava di particolare interesse non solo per la Provincia proponente, ma anche per la generalità degli enti locali.

In data 18 aprile 2008, cioè ad istruttoria quasi conclusa, ma prima del deferimento della proposta di parere per l’esame collegiale, è pervenuto alla Sezione la deliberazione n. 10 del Consiglio delle autonomie locali relativa alla questione de qua. Ritenendo doveroso, a questo punto, prendere cognizione del punto di vista di detto Organismo al fine di poterne dare atto nel testo deliberato da questa Sezione, si è proceduto alla riapertura dell’istruttoria, che ha reso possibile prendere atto del parere positivo espresso dal prefato Consiglio, avendo ritenuto la proposta della provincia di Sassari “argomento di rilevanza politica istituzionale per la generalità degli enti locali”.

2 – Con riguardo al profilo oggettivo la Sezione ritiene che sussista

la richiesta condizione di procedibilità, avendo ravvisato la questione prospettata dall'Ente richiedente, come "riconducibile nell'alveo della contabilità pubblica", ricorrendo anche in questo caso le considerazioni già espresse col precedente parere n. 19/2007 di analogo contenuto, cui si rinvia.

L'esame di merito della richiesta induce, nella fattispecie, ad una analisi del nuovo quadro giuridico disegnato dalle modificazioni introdotte nel T.U. degli enti locali (decreto lg.vo n. 267/2000) dalla sopraggiunta legge finanziaria 2008 (l. 244//2007), che particolarmente a mezzo dell'art. 2, comma 25, ha inciso profondamente sulla preesistente normativa, dettando una disciplina sostanzialmente diversa in ordine alla corresponsione delle indennità e dei gettoni di presenza de quibus, come meglio risulta da una lettura del "testo a fronte", che meglio evidenzia e rende confrontabile in modo diretto le sostanziali differenze riscontrabili fra il preesistente quadro normativo e quello risultante dalle modifiche introdotte dalla citata legge finanziaria del 2008. Infatti dalla lettura delle modificazioni introdotte all'art. 82 del TUEL emerge che l'abrogazione del comma 4 determina il venir meno della facoltà, consentita dal testo preesistente, di optare per la trasformazione del "gettone di presenza" in "indennità di funzione" (si richiamano le considerazioni espresse con il precedente parere n. 17/2007).

Quanto poi all'abrogazione del comma 6, questa fa venir meno la possibilità di cumulo delle indennità di funzione con i gettoni di presenza (quando questi fossero dovuti per mandati elettivi presso enti diversi, ricoperti dalla stessa persona). Inoltre la sostituzione del testo del comma 2 del preesistente art. 82 con la nuova previsione (introdotta

dall'art. 2, comma 25, lett. a) della citata L.F. 2008) comporta due importanti conseguenze: la prima è quella relativa al gettone di presenza dei Consiglieri, che ora non può superare di un quarto (anziché di un terzo, come prescritto al precedente testo normativo) la relativa indennità prevista, rispettivamente, per il sindaco ovvero per il Presidente provinciale; la seconda conseguenza riguarda i consiglieri circoscrizionali, esclusi questa volta dall'indennità predetta. Relativamente alla modifica del comma 8, lett. c), questa incide sul quantum dell'indennità di funzione spettante al presidente ed agli assessori delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali e delle comunità montane, in quanto detta indennità è ora riconducibile nella misura massima del 50% di quella prevista per i comuni con popolazione pari a quella dell'unione di comuni, del consorzio fra enti locali ovvero alla popolazione della comunità montana. Di particolare significato si appalesa infine la sostituzione del comma 1, in quanto esclude in modo tassativo la possibilità (pena la nullità delle relative delibere) per i Comuni in condizioni di dissesto, ovvero che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno, di incrementare le indennità di funzione.

Si ritiene pertanto che una visione sistematica del novellato quadro del TUEL non possa prescindere dalle altre disposizioni della finanziaria citata, rinvenibili nell'art. 2, con le quali il legislatore ha evidentemente inteso ridisegnare l'incidenza dei costi della politica nel bilancio statale, prevedendo l'eliminazione di una serie di oneri a carico dei bilanci degli enti locali: per missioni agli amministratori locali; per i consiglieri che optano per l'aspettativa non retribuita; riduzione del tetto massimo degli assessori comunali e provinciali (da 16 a 12); riduzione delle ipotesi di

aspettativa per mandato elettorale; ecc.

Dall'elenco sommario delle anzidette previsioni legislative, sembra potersi evincere una volontà del legislatore tesa a ridefinire in maniera complessiva il quadro delle spese pubbliche relative al c.d. "costo della politica" ed il novellato art. 82 sembra collocarsi nell'alveo delineato, come norma diretta ad incidere sulla disciplina complessiva delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori ed ai consiglieri degli enti locali.

Alla luce di queste premesse, è possibile ritenere che la previsione della legge finanziaria 2006, che aveva previsto una generale decurtazione del 10% dell'indennità de qua, non sia ermeneuticamente incompatibile con la nuova serie di disposizioni restrittive introdotte dalla L. finanziaria 2008 all'originario testo normativo dell'art. 82 del TUEL.

Tuttavia, - avuto riguardo alla vastità e profondità con la quale la legge finanziaria ha inciso sul TUEL, particolarmente nei confronti delle disposizioni di rilevanza finanziaria collegate alle spese della politica (cfr. artt. 27, 47, 81, 82, 83 e 84), nonché, attraverso l'introduzione di limiti agli incrementi nei casi di mancato rispetto del patto di stabilità - la previsione riduttiva a suo tempo introdotta nel sistema degli enti locali dalla legge finanziaria 2006, si prospetta ora affievolita in modo consistente, tant'è che attualmente il carattere cogente di detta disposizione sembrerebbe ormai privo del carattere di attualità.

Conseguentemente quella previsione normativa si appalesa all'interprete, nel rinnovato contesto e con efficacia dal 1°/1/2008, come ormai non più compatibile col nuovo sistema delle riduzioni introdotte dalla sopraggiunta legge finanziaria 2008, anche perché le nuove

modalità riduttive si prospettano non solo come meglio rispondenti ad una logica di doveroso rispetto verso l'autonomia degli enti locali in generale, ma anche permeate di maggiore considerazione ed equità nei confronti di quelle autonomie locali c.d. "virtuose".

Infatti la norma del 2006 non tenendo in alcun conto le reali condizioni economiche e finanziarie degli enti locali, evita di responsabilizzarli. Diversamente operando la legge finanziaria del 2008, attraverso l'imposizione di limiti agli incrementi nei casi di mancato rispetto del patto di stabilità, si manifesta come meglio rispettosa di quella dignità istituzionale che l'art. 114 della Costituzione ha riconosciuto alle predette realtà locali.

Tutto ciò premesso e considerato la Sezione

DELIBERA

sul richiesto parere in conformità alle considerazioni sopra rappresentate.

ORDINA

La trasmissione della presente deliberazione al Presidente della Provincia di Sassari, al Presidente del Consiglio provinciale ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26/5/ 2008.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Cons. Giorgio LONGU)

IL PRESIDENTE:

(Prof. Avv. Giuseppe PALUMBI)

Depositata in Segreteria in data 4 giugno 2008.

Il Dirigente f.f.

(dott.ssa Anna Maria Ferrero)