

Deliberazione n° 130/2008/Cons.

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 22 ottobre 2008, composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario relatore
Francesco ALBO	Referendario
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d.

12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 21 dicembre 2000, che ha disposto l'insediamento delle Sezioni regionali di controllo dal 1° gennaio 2001;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Rossano Veneto (VI) prot. n. 17090 del 2/10/2008, qui pervenuta in pari data al prot. n. 6694/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 35/2008/Cons. del 21 ottobre 2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore

FATTO

La richiesta di parere di cui in premessa proveniente dal Comune di Rossano Veneto (VI) viene prospettata al fine di dirimere le seguenti questioni:

- se la riduzione del 10% dell'indennità di funzione per i sindaci e gli assessori degli enti locali, disposta dall'art. 1, comma 54, della legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) vada limitata al solo anno 2006;
- se l'indennità attuale sia quella prevista nella misura base di cui al DM 119/2000 stanti le nuove disposizioni recate dal D.L. 112/2008, come convertito dalla legge 133/2008;

- se il mancato rispetto del patto di stabilità per il 2007 incida sulla misura base dell'indennità di funzione.

DIRITTO

In via preliminare ricorrono i presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere, il Comune, che all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Vice Sindaco, asseritamente nell'esercizio di funzioni vicarie per assenza del Sindaco e, quindi, legittimato ai sensi dell'art. 53, comma 2, del TUEL.

1° QUESITO

Nel merito occorre evidenziare che l'art. 82 del TUEL (che recepisce i contenuti dell'art. 23 della legge 265/1999) demanda al regolamento applicativo, emanato con DM 119/2000, la fissazione dell'indennità di funzione, tra gli altri, del Sindaco e degli assessori, secondo le limitazioni ed i criteri previsti nel medesimo art. 82.

Detta indennità, nella stesura originaria dell'art. 82, poteva subire incrementi per effetto di apposite delibere giuntali (nei limiti quantitativi fissati dal comma 11) o degli aggiornamenti triennali, peraltro mai attuati, in base agli indici ISTAT di variazione del costo della vita (comma 10).

Con l'art. 1, comma 54, della legge 266/2005 le indennità venivano assoggettate ad una decurtazione del 10% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005. Alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno già avuto modo di chiarire la limitazione al solo esercizio finanziario 2006 degli effetti di tale decurtazione (per tutte vedasi Sez. reg. Toscana con parere 11P/2007 del 26 giugno 2007).

Sia la necessità di una lettura costituzionalmente orientata della norma (dichiarata incostituzionale sia pur con riferimento agli organi

politici regionali con sent 157/2007), che l'avvenuto stralcio di una disposizione dello stesso tenore dal testo originario della legge finanziaria per il 2007, nonché l'assenza di ogni riferimento espresso al carattere permanente o pluriennale della disposizione inserita in una legge finanziaria il cui orizzonte temporale di validità è quello dell'anno di riferimento (avvalorato anche dall'art. 1, comma 4, del TUEL per le norme del testo unico sull'ordinamento degli enti locali la cui modifica necessita di una forma espressa) facevano propendere per la possibilità per gli enti locali di reincrementare le indennità a decorrere dal 1° gennaio 2007.

Difatti, dalla sua entrata in vigore, la norma da una parte operava in via automatica, in quanto non era necessaria l'adozione di delibere in diminuzione della Giunta (ove adottate avrebbero avuto mera natura ricognitiva), dall'altra produceva un effetto invalidante delle delibere incrementali adottate dopo il 1° gennaio 2006, ai sensi del comma 11 dell'art. 82 del TUEL (secondo il testo allora vigente) e del DM 119/2000, in violazione del comma 54.

Pertanto, come evidenziato anche nel parere della Sezione regionale per la Toscana n. 9/2008, a decorrere dal 1° gennaio 2007 il potere di aumentare le indennità oltre il limite fissato dal comma 54 si riespandeva, non essendo configurabile l'automatica reintegrazione nella misura antecedente all'entrata in vigore della finanziaria per il 2006, per il fatto che ogni incremento delle indennità non poteva avvenire in deroga alla procedura e ai limiti fissati dall'art. 82, comma 11, del TUEL.

Detto comma precludeva in via assoluta l'incremento dell'indennità nei casi di dissesto finanziario (o, a partire dal 1° gennaio 2008, di violazione del patto di stabilità interno) e imponeva che la spesa complessiva derivante dall'incremento non superasse una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti,

fissata in rapporto alla dimensione demografica degli enti dal DM applicativo dell'art. 82. Pertanto, si rendeva necessaria l'espressione di una nuova volontà da parte dell'esecutivo dell'ente locale (per quanto riguarda Sindaco/Presidente della Provincia e assessori), preceduta dall'accertamento del ricorrere dei presupposti di legge per un aumento delle indennità di funzione.

2° QUESITO

Con l'entrata in vigore (25 giugno 2008) del DL 112/2008, art. 76, comma 3, (disposizione confermata, in sede di conversione, dalla legge 133/2008), viene del tutto eliminata la possibilità di aumentare le indennità di funzione.

L'effetto di tale disposizione suscita problemi interpretativi, in quanto se da un lato elimina, per l'avvenire, la facoltà delle giunte di disporre variazioni incrementali, nulla dispone circa gli incrementi adottati prima della sua entrata in vigore rispetto all'indennità edittale prevista dall'art. 82 del TUEL e dal DM applicativo.

Su tale questione la Sezione non ritiene doversi discostare dal parere n. 21/2008 del 21 maggio 2008 reso a riscontro di quesito analogo, posto in materia di ultrattività delle delibere di variazione dell'importo dei gettoni di presenza adottate prima dell'entrata in vigore dell'art. 2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008)

Le delibere incrementali delle indennità di funzione considerate, ove adottate prima dell'entrata in vigore del DL 112/2008 continuano ad esplicare efficacia per l'avvenire.

Difatti, la legittimità dell'atto va valutata alla stregua della normativa vigente al momento della sua emanazione, di modo che modifiche normative intervenute successivamente non possono inficiare l'atto legittimamente adottato né bloccarne, quando si tratti di atti

duraturi, gli effetti che si devono ancora verificare, a meno che dalla disposizione non emerga chiaramente la volontà del legislatore di escludere la permanenza di tali effetti dopo l'introduzione del divieto.

Diversamente, eventuali delibere incrementali, ove adottate successivamente al 25 giugno 2008, sarebbero affette da nullità per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21-septies della legge 241/1990, in quanto è venuta meno la norma attributiva del potere.

Il principio generale dell'irretroattività delle leggi (art. 11 delle preleggi), ovvero del *tempus regit actum*, preclude che la sopravvenuta eliminazione della norma attributiva del potere incida sull'efficacia dei provvedimenti che nell'esercizio di quel potere erano stati adottati.

Come afferma giurisprudenza amministrativa consolidata, la legittimità di un atto amministrativo va valutata con riferimento alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, non potendo quest'ultimo acquisire una causa di invalidità per effetto di eventi verificatisi successivamente alla sua emanazione (Consiglio di Stato, sez. V, 6.4.1991, n.452, sez. VI 20.5.1995, n. 428, sez. V 30 ottobre 1997, n. 1209, sez IV 3 marzo 2000, n. 1126, sez. IV 26 settembre 2001, n. 5077, sez. IV 2 aprile 2002 n. 1815, sez. IV 30 settembre 2002, n. 4994, sez V 15 ottobre 2003, n. 6309).

In tal senso depone la stessa tecnica normativa utilizzata dal legislatore, che alla completa modifica del comma 11 dell'art. 82 del TUEL non ha fatto seguire una disciplina di carattere transitorio, che stabilisse la cessazione definitiva degli effetti dei provvedimenti adottati nella vigenza della normativa pregressa, con espressioni del tipo "*a far data dall'entrata in vigore del presente decreto, cessano di produrre effetti le delibere...*".

Parimenti, il problema si pone nell'ipotesi opposta, ovvero, se, per quegli enti locali che abbiano approvato, prima del 25 giugno 2008,

delibere decrementali rispetto agli importi di tabella, debbano applicarsi comunque questi ultimi, nonostante l'abrogazione della norma che facoltizzava gli incrementi.

Su tale ultimo aspetto occorre evidenziare che le delibere decrementali, corrispondono ad un diritto di rinuncia sempre immanente nell'ordinamento, non eliminato dall'art. 76, comma 3, del DL 112/2008 né, ancor prima, dall'art. 25, lett. d), della legge 244/2007, nonostante tali norme abbiano formalmente espunto dal testo originario dell'art. 82, comma 11, il riferimento alle delibere in diminuzione.

Pertanto, in tale ipotesi, da una parte eventuali delibere che riportassero la misura delle indennità all'importo tabellare avrebbero natura non incrementale, ma di revoca della rinuncia, dall'altra la ricostituzione delle indennità nell'importo edittale richiederebbe, quale atto contrario, una nuova espressione di volontà della giunta nella medesima forma di quella originaria, attraverso, quindi, una delibera, escludendo ogni automatismo.

L'interpretazione relativa all'ultrattività delle delibere incrementali e decrementali pone un ulteriore aspetto problematico, ovvero quello della permanenza della decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, comma 54, della legge 266/2005 di cui è stata fatta trattazione in relazione al 1° quesito.

Alla luce delle considerazioni non vi è motivo di ritenere riassorbita tale decurtazione fino all'adozione di apposita delibera che ripristini l'indennità nella misura di tabella.

3° QUESITO

In merito alla questione se il mancato rispetto del patto di stabilità per il 2007 incida sulla misura base dell'indennità, la soluzione appare negativa.

Occorre a tal proposito ricordare che il testo del comma 11 dell'art. 82, come sostituito dall'art. 1, comma 25, della finanziaria per il 2008, escludeva dalla possibilità di incremento le indennità di funzione per quegli enti locali che "non rispettano il patto di stabilità interno fino all'accertamento del rientro dei parametri".

La norma, che quindi precludeva l'incremento rispetto alla indennità di tabella, è stata abrogata per effetto della sostituzione del comma 11 ad opera del DL 112/2008.

L'art. 61, comma 10, della legge di conversione n. 133/2008 del predetto DL ha, invece, stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2009 le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'art. 82 del TUEL, sono rideterminati con una riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità.

La locuzione "anno precedente" va riferita non all'esercizio finanziario 2007, quale anno precedente al 30 giugno 2008, ma all'esercizio precedente rispetto a quello di applicazione della misura sanzionatoria.

Difatti, da una parte, se l'art. 61 avesse voluto riferirsi all'e.f. 2007 lo avrebbe richiamato espressamente, dall'altra l'espressione "a decorrere dal 1° gennaio 2009" indica che:

- il sistema sanzionatorio è destinato, potenzialmente, ad un'applicazione a tempo indeterminato e non per un solo esercizio finanziario;
- la misura sanzionatoria ha vigenza per un anno, oltre il quale si rinnova l'esercizio finanziario cui si riferisce la violazione o meno del patto di stabilità interno;

- il primo anno di applicazione della decurtazione è il 2009, per la violazione del patto di stabilità nel 2008, in quanto la lettera della norma indica il 2009 quale anno di decorrenza, non della vigenza del precetto da osservare, ma della misura sanzionatoria da applicare.

PQM

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il proprio parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Venezia, nell'adunanza del 22 ottobre 2008.

L'estensore
Dott. Luca FAZIO

Il Presidente
Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 24/10/2008

Il Direttore Amministrativo
D.ssa Raffaella BRANDOLESE