

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 3 dicembre 2008 composta da:

|                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| Bruno PROTA      | Presidente            |
| Aldo CARLESCHI   | Consigliere           |
| Luca FAZIO       | Referendario          |
| Francesco ALBO   | Referendario relatore |
| 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, 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 19 giugno 2008;

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 Treviso (TV) prot. n. 79002 del 23 ottobre 2008, assunto al prot. n. 7695/9 del 28 ottobre 2008;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 45/2008/Cons. del 03 dicembre 2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

#### FATTO

La richiesta del comune di Treviso viene formulata alla luce del parere espresso da questa Sezione allo stesso comune con deliberazione n. 49/2008/Cons. del 3/7/2008, in materia di compensi incentivanti per la progettazione interna e di compensi professionali per l'avvocatura interna.

Con il primo quesito, l'ente, richiamandosi all'orientamento espresso da questo Collegio nella citata delibera n. 49, secondo cui l'art. 1 comma 207 della legge n. 266/2005 sarebbe una norma di interpretazione autentica, chiede di sapere fin dove tale norma estenderebbe la sua tipica valenza retroattiva: se fino al 1994, in virtù dell'espresso riferimento all'art. 18 comma 1 della legge Merloni, o se fino al 2003, a causa delle sostanziali modificazioni apportate alla L. n. 109/94 dall'art. 3 comma 29 della legge n. 350/2003.

La ragione del quesito, soggiunge il comune, risiede nell'esigenza di capire se - e a partire da quale data - vadano recuperati a carico dei dipendenti percettori gli oneri previdenziali ed assistenziali connessi agli incentivi di progettazione eventualmente già erogati al netto di tali oneri.

Con il secondo quesito, il comune, richiamandosi sempre all'orientamento espresso da questa Sezione nella delibera n. 49/2008, secondo cui l'IRAP non potrebbe essere inclusa nel concetto di "oneri riflessi" previsti dall'art. 1 comma 208 della legge n. 266/2005, chiede di sapere se tale ultima norma sia di interpretazione autentica, e dunque se sia o meno retroattiva.

#### DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei requisiti soggettivi di ammissibilità con riferimento sia all'ente interessato a ricevere il parere che all'organo che formalmente l'ha richiesto.

Sotto tale profilo, la richiesta di parere, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, ossia del Sindaco, è da considerarsi ammissibile.

In merito alla sussistenza del presupposto oggettivo, può affermarsene la sussistenza, in quanto i quesiti vertono su alcuni principi affermati da questa Sezione nell'ambito dell'attività consultiva di cui all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003 in materia di contabilità pubblica.

Venendo al merito, con riferimento al primo quesito, la Sezione ricorda preliminarmente che può definirsi di interpretazione

autentica la legge – o l'atto ad essa equiparato -, che stabilisce successivamente quale significato il legislatore vuole che sia attribuito ad una precedente disposizione legislativa, imponendone l'interpretazione corretta con efficacia retroattiva. Perché ciò avvenga, è necessario che il dettato della norma interpretativa abbia natura meramente dichiarativa e di accertamento, e non ecceda la portata precettiva teorica della disposizione precedente.

Per individuare una legge d'interpretazione autentica con effetto retroattivo occorre fare riferimento non solo alla cosiddetta auto qualificazione (lettera della legge, intitolazione della legge, lavori preparatori, ecc.), ma anche a indicatori obiettivi, come la struttura della fattispecie normativa, in cui emerge chiaramente il collegamento tra la disposizione interpretata e la disposizione interpretante, che si saldano per formare un precetto normativo unitario.

Tali requisiti, come visto nel precedente parere n. 49/2008, sussistono pienamente con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 1 comma 207 della legge n. 266/2005 (poi confluito nell'art. 92 comma 5 del D. Lgs. n. 163/2006), che stabilisce che ***"L'articolo 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, che prevede la possibilità di ripartire una quota percentuale dell'importo posto a base di gara tra il responsabile unico del progetto e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione***

*dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori, **si interpreta nel senso che tale quota percentuale è comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione***".

In questo modo, il legislatore, ricollegandosi espressamente alla norma interpretata, ne stabilisce in maniera inequivocabile l'interpretazione sin dalla data della sua emanazione, ossia a decorrere dal 1994.

Qualora avesse voluto chiarire (come forse sarebbe stato più corretto) la portata interpretativa dell'art. 3 comma 29 della legge n. 350/2003 (secondo cui "*I compensi che gli enti locali, ai sensi dell'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, ripartiscono, a titolo di incentivo alla progettazione, nella misura non superiore al 2 per cento dell'importo a base di gara di un'opera o di un lavoro, si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi alle erogazioni, ivi compresa la quota di oneri accessori a carico degli enti stessi*"), il comma 207 avrebbe dovuto fare riferimento espresso a questa norma, e non alla legge Merloni.

Così facendo, però, il chiarimento in questione avrebbe avuto efficacia solo per gli enti locali, unici destinatari dell'art. 3 comma 29, e non per tutte le altre amministrazioni – per esempio quelle centrali e periferiche -, destinatarie della legge Merloni, "dimenticate" dalla L. n. 350/2003.

Chiaramente, ai fini di un'eventuale recupero di somme dai

dipendenti, il comune non solo dovrà tenere in adeguata considerazione i limiti specifici di tale opzione (per esempio, i termini speciali di prescrizione), ma soprattutto dovrà valutare se nella fattispecie non ricorrano quei limiti fisiologici alla retroattività di leggi interpretative posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica.

Tra questi, seguendo l'autorevole insegnamento della Consulta (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 168/2004, n. 291/2003, n. 525/00, n. 416/1999, n. 311/95 e n. 397/94), vanno ricompresi sia il principio generale di ragionevolezza, sia la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto.

La valutazione di tali circostanze è di tipo fattuale e dunque rimessa all'ente, sicuramente in possesso dei necessari elementi di giudizio.

Con il secondo quesito, l'amministrazione chiede se abbia natura di interpretazione autentica, e dunque portata retroattiva, anche l'art. 1 comma 208 della legge n. 266/2005, che stabilisce che

*"Le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali comunque dovuti al personale dell'Avvocatura interna delle Amministrazioni Pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro".*

Ferma restando anche in questo caso la validità dei limiti sopra esaminati al principio di retroattività, la risposta al quesito sembrerebbe in ogni caso negativa per la mancanza, nella norma in questione, di un riferimento puntuale ed inequivocabile alle disposizioni da interpretare (al di là di un generico riferimento a "*specifiche disposizioni contrattuali*").

Inoltre, sarebbe difficilmente configurabile una norma di interpretazione autentica di norme contrattuali posta in essere non dalle medesime parti negoziali, ma da un soggetto completamente diverso, ossia il legislatore.

Tali appaiono le risposte ai quesiti a giudizio di questa Sezione, che auspica, nella consueta ottica collaborativa, di aver chiarito in maniera più che esaustiva le tematiche proposte, anche a seguito di quanto detto nei precedenti pareri n. 22/2008/Cons. e 49/2008/Cons. .

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto esprime il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 3 dicembre 2008.

L' estensore

Il Presidente

Dott. Francesco ALBO

Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 5/12/2008

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)