



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 79/2008

Parere n. 26/2008

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione:	dr.ssa Laura Di Caro	Presidente
Consigliere:	dr. Antonio Nenna	Componente
Primo Referendario:	dr. Rocco Lotito	Componente
Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore

nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2008

Visto l'art.100 della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 formulata dal Sindaco del comune di Potenza con nota prot. n. 136/GAB del 27 maggio 2008;

Vista la nota n. 8534/c.2.1 del 17.9.2008 del Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 155/2008 del 15 ottobre 2008, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato nominato relatore il referendario dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Premesso in fatto

Con la succitata nota il sindaco del comune di Potenza ha chiesto a questa Sezione di esprimersi in sede consultiva in merito al trattamento economico spettante agli amministratori locali ai sensi dell'art. 82, comma 11, del T.U.E.L., nella versione quale risulta dopo le modifiche apportate dal comma 25, lettera d) dell'art. 2 della legge 244/2007 (finanziaria 2008). In sostanza sono stati posti i seguenti quesiti:

1) se la nuova disciplina introdotta dalla finanziaria 2008 abbia avuto, oltre all'effetto di abrogare la pre-vigente disposizione (comma 11 dell'art. 82 del T.U.E.L.), anche la conseguenza di abrogare tacitamente le disposizioni della finanziaria 2006 (comma 54, L. n. 266/2005), che avevano prescritto la riduzione del 10% di tutte le indennità a far data da 30.9.2005;

2) se, come sostenuto dall'ANCI nella riunione del direttivo nazionale del coordinamento dei Consigli Comunali del 21.2.2008, proprio a motivo della asserita abrogazione tacita delle norme contenute nella finanziaria 2006, a far data dal 1° gennaio 2008 l'ammontare delle indennità da corrispondere agli amministratori locali "*debba essere riportato a quello previsto alla data del 30 settembre 2005*".

Il Sindaco del Comune di Potenza fa presente che, comunque, in attesa di conoscere il parere della Sezione, l'ammontare delle indennità spettanti agli amministratori dell'Ente è stato mantenuto fermo a quello in precedenza corrisposto (comprensivo della riduzione del 10% di cui si è detto), sebbene l'ufficio di Presidenza del Consiglio Comunale avesse chiesto che l'importo fosse determinato, a far data dal 1.1.2008, in misura pari a quello erogato al 30.9.2005 (senza, cioè, che su di esso fosse operata alcuna riduzione).

Considerato in diritto

1. Sull'ammissibilità della richiesta

1.1 L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. Peraltro, è da ritenersi che la mancata istituzione del consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 della Costituzione, non possa considerarsi motivo ostativo alla richiesta di parere, spettando all'organo magistratuale adito verificare preliminarmente le condizioni di ammissibilità del quesito, in ordine sia ai requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione, sia alle condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Atteso che le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, presidente del consiglio regionale, provinciale, comunale), come puntualizzato – tra l'altro – dagli indirizzi e criteri generali approvati nell'adunanza della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, l'istanza di parere in esame può dirsi senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo.

1.2 Quanto all'ambito oggettivo, che delimita le questioni che possono essere portate all'esame della Corte dei conti, va detto che, sebbene l'oggetto del parere non attenga strettamente alla materia della contabilità pubblica, come definita nella citata adunanza della Sezione delle Autonomie, riguardando piuttosto aspetti ordinamentali con riflessi di natura finanziaria-patrimoniale a carico dell'ente, lo stesso può essere dichiarato oggettivamente ammissibile poiché attratto nell'orbita di disposizioni che, dettate in ambito di leggi finanziarie, rappresentano misure di concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. In tal senso, anche altre Sezioni regionali della Corte dei conti si sono pronunciate rendendo pareri nella stessa materia, come meglio si dirà.

2. Nel merito.

2.1 L'art. 82 del T.U.E.L. è stato oggetto, anche recentemente e a distanza di breve tempo, di interventi modificativi finalizzati a contenere i costi della rappresentanza politica, interventi tuttavia non sempre organici e coordinati. Altre norme, infatti, rilevanti ai fini che qui interessano, sono state disseminate in diverse disposizioni di leggi finanziarie o di altre manovre sulla finanza pubblica, sicché spetta all'interprete il compito, certamente non facile, di

riportare la materia ad unità e a sistema ricorrendo a tutti i criteri ermeneutici applicabili per individuare la *ratio* della norma e, quindi, la sua portata precettiva.

Di tale evoluzione deve darsi conto in via preliminare giacché la versione attuale e vigente della norma di cui trattasi già non coincide più con l'assetto normativo avuto presente dal Comune al momento della richiesta di parere.

Il Governo, infatti, il 25 giugno 2008 ha adottato il decreto legge n. 112 (convertito con modifiche nella legge n. 133/2008) che, all'articolo 76, comma 3, ha sostituito, con diversa formulazione, l'intero comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L.. Dal testo così modificato è stata espunta proprio la possibilità, prima prevista, di incrementare, con delibera di giunta, le indennità di funzione per i sindaci, presidenti di provincia, assessori comunali e provinciali e, con delibera di consiglio, le indennità dei presidenti delle assemblee (in appresso, per brevità, "le indennità di funzione").

In sostanza, la parte dispositiva sulla cui portata si fonda la richiesta del presente parere (la possibilità di incrementare dette indennità, possibilità comunque preesistente alla finanziaria 2008 che l'ha solo rimodulata escludendola per gli enti in condizioni di dissesto finanziario e per quelli che non hanno rispettato il patto di stabilità interno), è ora venuta meno per effetto dell'ulteriore modifica segnata, come detto, dall'art. 76, comma 3, d.l. n. 112/2008. Peraltro, con l'ulteriore restrizione - per gli enti che non avranno rispettato nel 2008 gli obiettivi del patto di stabilità - di vedersi decurtate del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza a partire dal 1.1.2009, nonché la sospensione degli adeguamenti triennali previsti dal comma 10 del citato art. 82 (cfr. art. 61, comma 10, l. n. 133/2008, di conversione del d.l. n. 112/2008).

Da ciò discende che: 1) nessun incremento di indennità è ora più possibile deliberare, né con atto di giunta, né con atto del consiglio; 2) le indennità corrisposte alla data del 30 giugno 2008 dovranno essere ridotte del 30% se nell'anno precedente l'ente non ha rispettato il patto di stabilità interno (disposizione applicabile a decorrere dall' 1.1.2009); 3) sino al 2011 per detti enti è pure prevista la sospensione dell'adeguamento triennale dell'indennità medesima.

Conseguentemente, poiché resta precluso al Comune di Potenza di deliberare incrementi delle indennità di funzione in argomento, sotto questo aspetto la richiesta di parere appare priva di concreto ed attuale interesse.

2.2 Le considerazioni che precedono non sembrano, tuttavia, sufficienti a esaurire tutte le questioni sollevate con la richiesta di parere in esame. In particolare, non bastano a dare risposta alla tesi secondo la quale il comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L., nel testo modificato dal comma 25 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008, indipendentemente dalle sue successive vicende e dalla sua attuale formulazione, avrebbe comunque determinato l'automatico ripristino delle indennità di funzione al livello almeno pari a quello corrente al 30.9.2005, prima cioè che venissero ridotte del 10% ex art.1 comma 54, l.n. 266/2005.

Si sostiene, infatti, che l'art. 82 T.U.E.L., novellato dalla finanziaria 2008, avrebbe tacitamente abrogato non solo il pre-vigente testo del medesimo articolo, ma anche la disposizione che aveva tagliato del 10% le indennità di funzione percepite alla data del 30.9.2005 (cfr. art.1, c.54, legge finanziaria 2006), con l'effetto di determinare una sorta di automatica "riespansione" dell'ammontare delle indennità di funzione nella stessa misura corrisposta al 30.9.2005, immediatamente prima, cioè, che venisse "compreso" dalla norma riduttiva, ora abrogata. In sostanza, il venir meno di detta ultima norma darebbe argomento alla tesi che vuole riportare l'ammontare delle indennità di funzione al livello corrisposto al 30.9.2005. Questo sarebbe, dunque, il livello delle indennità di funzione da corrispondere dall'1.1.2008, con l'ulteriore conseguenza (seppure non esplicitata), che è su tale livello che avrebbero potuto operare gli incrementi eventualmente deliberati dalla giunta o dal consiglio.

La tesi non è condivisibile e, pertanto, non può trovare favorevole accoglimento. Non v'è dubbio che la disposizione della finanziaria per il 2006, che aveva ridotto le indennità di funzione in misura del 10%, non sia più vigente nell'ordinamento. Tuttavia, altro è dire che essa abbia perduto efficacia, altro è dire che, per l'effetto, le indennità stesse debbano essere riportate, automaticamente ed indistintamente, al livello che avevano al momento della operata riduzione.

2.2.1. Secondo quanto riferito dal comune istante, a tale conclusione si perverrebbe, come detto, aderendo alla tesi che ritiene tacitamente abrogata la disposizione della finanziaria 2006, sopra citata.

Nel senso dell'abrogazione si è di recente espressa la Sezione del Controllo per la Regione Sardegna (cfr. parere n. 10/2008 del 26.5.2008), la quale ha sostenuto che la disposizione riduttiva in argomento sia sostanzialmente incompatibile con il complessivo quadro normativo modificato dalla finanziaria

2008 (artt. 27, 47, 81, 82, 83 e 84 del T.U.E.L.). In particolare, la generalizzata decurtazione delle indennità è da considerarsi venuta meno proprio alla luce del diverso sistema (premiale) al quale l'art. 82 citato collega(va) e subordina(va) la possibilità di determinare incrementi nella misura delle indennità, incrementi che comunque non avrebbero potuto comportare un aumento di spesa superiore a determinati parametri [cfr. comma 11, ult. periodo, nel testo (oggi abrogato) modificato dalla finanziaria 2008].

Altri, invece, hanno ritenuto che l'efficacia della disposizione riduttiva introdotta dalla finanziaria per il 2006 andasse limitata al solo esercizio 2006 (cfr. Sezione di Controllo per la Toscana, delib.n.11P/2007 del 26.6.2007). Ciò sulla base di molteplici considerazioni: 1) la stessa finanziaria 2006, nell'introdurre altre norme restrittive (vds. comma 53) ha espressamente conferito loro efficacia pluriennale o permanente; 2) la necessità di dare una lettura della norma "secondo Costituzione" impone di non poter considerare permanente una norma che, pur espressione della potestà legislativa statale, sebbene non incida direttamente sul comma 8 dell'art. 82 del T.U.E.L. (che demanda la determinazione delle indennità ad un articolato procedimento che vede coinvolti il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), di fatto finisce per conculcare proprio quel "*meccanismo procedurale finalizzato ad una condivisa valutazione*" (così nel citato parere della Sez. Toscana).

A ben vedere, dunque, la questione dell'efficacia del comma 54 della finanziaria 2006 era già stata affrontata e risolta, affermandone la cessazione, ben prima che si ponesse il problema della sua abrogazione per effetto della finanziaria 2008.

Comunque, in entrambi i casi, tanto le argomentazioni poste a base della tesi seguita dalla Sezione di controllo per la Sardegna (abrogazione tacita), tanto le argomentazioni fatte proprie dalla Sezione di controllo per la Toscana (efficacia circoscritta al 2006), portano, come si vedrà, a conclusioni diametralmente opposte a quella rappresentata nella richiesta di parere in esame.

In definitiva, a dare soluzione al problema non appare determinante, a giudizio di questa Sezione, la questione se la norma della finanziaria 2006 (sopra citata) sia stata tacitamente abrogata, ovvero se la sua efficacia fosse già da ritenersi comunque circoscritta all'anno 2006. Occorre invece indagare a quali strumenti, coerenti con l'ordinamento, il legislatore ha fatto ricorso per superare il limite all'indennità di funzione posto in precedenza.

2.2.2. La legge finanziaria per il 2008, al pari di quelle che l'hanno preceduta, sia pure con modalità diverse, persegue comunque l'obiettivo di ridurre le spese che fanno carico agli enti locali per la rappresentanza politica. E' stato riformato l'art. 47 T.U.E.L. prevedendo un tetto massimo per gli assessori di giunta (comunale e provinciale); lo stesso art. 82 del T.U.E.L., oltre la parte qui in esame, è stato modificato prevedendo: la riduzione del gettone di presenza, se dovuto (comma 2); l'impossibilità di optare per la trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione (comma 4, abrogato); la non cumulabilità delle indennità di funzione con i gettoni di presenza (comma 6, abrogato); ulteriori limiti a talune indennità sono stati posti dalla riscrittura della lettera c) del comma 8; l'art. 83 del T.U.E.L. pone il divieto di cumulo con le indennità per il parlamento nazionale ed europeo, nonché limita l'indennità di missione, prevedendosi (art. 84) il solo rimborso delle spese di viaggio, purché previamente autorizzato.

Ciò posto, sarebbe illogico ipotizzare che una norma introdotta in un quadro di generale impegno per la riduzione dei costi della rappresentanza politica consentisse, al contempo, una generalizzata espansione di quelle stesse voci di costo. Peraltro in maniera del tutto indiscriminata, tanto da gravare anche sui bilanci degli enti già in dissesto o che, comunque, non avevano raggiunto gli obiettivi previsti dal patto di stabilità. Risulterebbe così contraddetta proprio quella logica "premiante" sottesa alla riformulazione del comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L. che, opportunamente evidenziata, ha portato la Sezione del Controllo per la Sardegna a orientarsi per la tesi dell'abrogazione. A ciò si aggiunga che, nel riformulare il testo del comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L. (che, prima delle modifiche apportate dalla finanziaria 2008, prevedeva non solo la possibilità di deliberare l'incremento delle indennità ma anche di diminuirle), è stata eliminata l'opzione riduttiva, sicché sarebbe addirittura precluso, agli enti che lo volessero, di autoridursi la misura dell'indennità, al fine di contenere quella lievitazione dei costi conseguenza di un meccanismo rigido quale quello prospettato dal comune istante.

Pare, allora, a questa Sezione che la soluzione debba essere ricercata abbandonando la logica degli automatismi e, al contrario, valorizzando quegli spazi di autonoma determinazione in capo agli enti locali che già il legislatore del 2000 sia era sentito in dovere di salvaguardare (sia pure circoscrivendone il perimetro) e che la finanziaria per il 2008 ha inteso ripristinare, subordinandola alla "virtuosità" dell'ente.

In sostanza, una volta che la disposizione della finanziaria 2006 ha inciso sulla misura delle indennità di funzione, riducendola forfetariamente del 10%, il suo venir meno (per abrogazione tacita, ovvero perché temporalmente limitata al solo 2006) restituisce all'ente quelle prerogative decisorie che l'art. 82, comma 11 del T.U.E.L., gli ha sempre riconosciute, sia pure entro circoscritti limiti, fino a quando il citato d.l. n. 112/2008 non le ha definitivamente eliminate. In altre parole, ciò che si rispande per effetto del venir meno della norma riduttiva non è il livello delle indennità di funzione, ma la possibilità che l'ente ha (sempre avuto, fino all'ultima modifica) di rideterminarsi rispettando, fino al 1.1.2008 i limiti posti dal testo pre-vigente alla finanziaria 2008 (se si aderisce alla tesi della Sezione di Controllo Toscana) e, comunque, dal 1.1.2008 i limiti introdotti dal nuovo testo (da ultimo, sia pure incidentalmente ma in senso conforme, cfr. Sezione di controllo per la Liguria, par. n.4/2008, pag. 7).

A maggior chiarimento di ciò va detto, infatti, che le modifiche apportate dalla finanziaria 2008 non hanno introdotto alcuna possibilità di incremento che prima già non fosse prevista, semmai l'hanno ulteriormente ridotta. Ed infatti, il testo del comma 11 dell'art. 82 del T.U.E.L., prima dell'ultima modifica ex d.l. n. 112/2008, risultava essere quello appresso riportato, interpolando le novità (evidenziate in corsivo) ed iscrivendo tra parentesi [] le abrogazioni: "Le indennità di funzione [e i gettoni di presenza], determinate ai sensi del comma 8, possono essere incrementate [o diminuite] con delibera di giunta, *relativamente ai sindaci, ai presidenti di provincia e agli assessori comunali e provinciali, e con delibera di consiglio per i presidenti delle assemblee* [per i rispettivi componenti]. *Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario fino alla conclusione dello stesso, nonché gli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno fino all'accertamento del rientro dei parametri. Le delibere adottate in violazione del precedente periodo sono nulle di diritto. La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità.* Nel caso di incremento la spesa complessiva risultante non deve superare una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata in rapporto alla dimensione demografica degli enti, dal decreto di cui al comma 8. [Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti in condizioni di dissesto finanziario].".

A ben vedere, la disposizione riduttiva delle indennità introdotta dalla finanziaria 2006 non ha determinato una antinomia con la norma contenuta nel preesistente testo del comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L., cosa che ne avrebbe determinato l'abrogazione. Prova ne è che il legislatore della finanziaria per il 2008 ha dato per certa la vigenza della norma contenuta nel T.U.E.L. nel momento stesso in cui ne ha modificato il testo (cfr. art. 2, comma 25, legge finanziaria 2008).

È appena il caso di precisare, comunque, che l'effetto abrogativo di cui si è detto, non va ricercato nella presunta antinomia tra norme (abrogazione implicita). Così come non vi era antinomia tra il comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L. (vecchio testo) e la disposizione della finanziaria 2006, parimenti non vi è antinomia tra quest'ultima norma e la nuova formulazione del comma 11 citato. L'effetto abrogativo (tacito) della sola disposizione riduttiva della finanziaria 2006 sarebbe piuttosto da ricondurre, come ritenuto dalla Sezione di controllo per la Sardegna, alla complessiva modifica del quadro legislativo che rende detta norma non più compatibile.

2.3. La conclusione, innanzi esposta, cui è pervenuta questa Sezione consente di salvaguardare la finalità "premiata" delle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 in luogo del generalizzato taglio delle indennità operato nel 2006 (secondo la corretta ricostruzione offerta della Sezione del Controllo per la Sardegna), oggi reintrodotta ancor più incisivamente ma solo come conseguenza sanzionatoria del mancato rispetto del patto di stabilità o dello stato di dissesto finanziario. Consente, altresì, di responsabilizzare gli enti in ordine a scelte che (come rilevato dalla Sezione di controllo per la Toscana) debbono osservare le *"ovvie cautele che la sana gestione finanziaria pretende per ogni decisione comportante aumento di spesa"* (cfr. parere n. 11P/2007, cit.).

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata da parte del Comune di Potenza, con nota prot. n. 136/GAB del 27 maggio 2008;

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente ed al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2008.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to dott.ssa Laura DI CARO

I Componenti

F.to dott. Antonio NENNA

F.to dott. Rocco LOTITO

F.to dott. Giuseppe TETI – relatore

Depositata in Segreteria il 15 ottobre 2008

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO