

Regione siciliana

M
e
n
u**Ufficio legislativo e legale**Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)
90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

POS. I Prot. _____/152.11.2009

**OGGETTO: Enti locali - Amministratori - Indennità di funzione - Art.5,
l.r. n.22/2008.**ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI
E DELLE AUTONOMIE LOCALI
Dipartimento Autonomie Locali
PALERMO

1. Con nota prot. n.20417 del 7 settembre 2009 codesto Dipartimento ha chiesto allo Scrivente di chiarire la portata dell'art.19 comma 5, l.r. 23 dicembre 2000, n.30 che, in materia di indennità di funzione e di gettoni di presenza degli amministratori degli enti locali, a seguito della modifica recata dall'art.5, comma 1, lett. f), l.r. 16 dicembre 2008, n.22, dispone che le indennità e i gettoni di presenza, determinati ai sensi del comma 1, possono essere (soltanto) diminuiti con delibera rispettivamente di giunta e di consiglio (e non più incrementati).

Codesta Amministrazione precisa che la questione si pone in relazione agli incrementi disposti con delibere adottate prima dell'entrata in vigore della predetta modifica e che la medesima è stata sollevata dalla Provincia regionale di Trapani che ha rappresentato che "*le delibere incrementali delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, ove adottate prima dell'entrata in vigore della l.r. n.22/2008 ... continuano ad esplicare efficacia per l'avvenire*", posto che la legge in questione non è retroattiva (nota allegata).

Diverso è l'orientamento di codesto Dipartimento per il quale gli importi delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza, già incrementati, dovrebbero essere ricondotti alla misura determinata dall'art.19, primo comma, l.r. n.30/2000 cit. e dal D.P.Reg. 18 ottobre 2001, n.19, considerato anche "*l'obiettivo finanziario regionale (e nazionale) tendente al contenimento della spesa pubblica*".

2. Sulla questione suesposta si osserva quanto segue.

Il sistema delle indennità degli amministratori degli enti locali risulta disciplinato su tre livelli interdipendenti:

- 1) l'art. 19, l.r. 23 dicembre 2000, n.30 che individua i destinatari e stabilisce i criteri su cui devono articolarsi le indennità;
- 2) il relativo regolamento di attuazione, adottato con D.P.Reg. 18 ottobre 2001, n.19, che stabilisce le misure base, i meccanismi di maggiorazione su basi demografiche ed economico-finanziarie e le procedure di eventuale incremento o diminuzione delle misure;
- 3) la disciplina a livello di singolo ente locale che specifica *in concreto* l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza previa deliberazione della giunta o del consiglio.

Va ricordato che nel suo testo originario l'art.19, comma 5, prima parte, l.r. n.30/2000 cit. disponeva che: "5. Le indennità e i gettoni di presenza, determinati ai sensi del comma 1, possono essere incrementati o diminuiti con delibera rispettivamente di giunta e di consiglio.... (omissis)".

A seguito della sostituzione recata dall'art.5, comma 1, lett. f), l.r. 16 dicembre 2008, n.22, il predetto comma 5 dell'art.19, l.r. ult. cit., dispone testualmente che:

"Le indennità e i gettoni di presenza, determinati ai sensi del comma 1, possono essere diminuiti con delibera rispettivamente di giunta e di consiglio".

Con l'entrata in vigore (25 dicembre 2008) dell'art.5, comma 1, lett. f), l.r. n.22/2008 cit., viene dunque del tutto eliminata la possibilità di incrementare le indennità di funzione.

Invero, l'effetto di tale disposizione può suscitare problemi interpretativi, in quanto se da un lato elimina, per l'avvenire, la facoltà di consigli e giunte di disporre variazioni incrementali, nulla dispone circa gli incrementi adottati prima della sua entrata in vigore rispetto all'indennità edittale prevista dall'art.19, l.r. n.30/2000 e dal D.P.Reg. applicativo.

Tuttavia, dalla tecnica normativa utilizzata possono trarsi utili elementi esegetici.

Il legislatore, infatti, non ha introdotto 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 della presente legge, cessano di produrre effetti le delibere..." o "sono rideterminati gli importi".

Si tratta, invero, di una norma a regime che, in base ai principi generali che informano il nostro ordinamento, può trovare applicazione solo per le delibere adottate successivamente alla sua entrata in vigore e che, in assenza di una espressa disposizione che ne preveda l'efficacia retroattiva, non può esplicare alcun effetto nei confronti delle delibere incrementali assunte anteriormente al 25 dicembre 2008 (data di entrata in vigore della legge regionale n.28/2008) che *continuano*, dunque, ad essere legittime ed efficaci.

Infatti, 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.

L'art.11 delle *Disposizioni sulla legge in generale contenute nel codice civile* statuisce, infatti, che "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo".

Ora, premesso che, a norma dell'art.73, comma 3, Cost., le leggi "entrano in

vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso", la regola contenuta nell'art.11 sopra citato sta ad indicare che una norma non può essere applicata a situazioni di fatto o a rapporti giuridici sorti e conclusi anteriormente alla sua entrata in vigore.

La giurisprudenza amministrativa consolidata ha costantemente affermato che 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 (v., tra le tante, Consiglio di Stato, 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; sez. IV, 18.12.2006, n.7618; sez. IV, 05.08.2005, n.4174; sez. V, 18.09.2003, n.5299).

La retroattività della legge costituisce, invero, una eccezione rimessa alla prudente valutazione del legislatore, tenuto ad assicurare in via di principio la *certezza* dei rapporti giuridici ed, in quanto tale, deve essere dallo stesso espressamente prevista o desumersi in modo inequivocabile dalla *mens legis* (così, tra le tante, C. Stato, sez. IV, 12-11-2001, n. 5783: "Il principio di non retroattività di cui all'art. 11 delle preleggi costituisce direttiva di carattere generale e - salvo il limite dell'irretroattività della legge penale di cui all'art. 25 cost. - è derogabile; tuttavia, la retroattività dello ius superveniens ha natura eccezionale e, come tale, deve essere espressamente prevista, o, quantomeno, risultare in modo non equivoco dalla legge.").

E' importante sottolineare che i predetti principi generali sono stati *specificamente* richiamati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per il Veneto nel parere n. 130/2008 del 22 ottobre 2008 relativo alla portata normativa dei recenti interventi normativi *statali* in materia di indennità di funzione e gettoni (per i quali v., in dettaglio, *infra*, sub 3) che, al fine di contenere i costi delle amministrazioni pubbliche, hanno prima introdotto una *limitazione* del potere in capo a ciascun ente di apportare variazioni rispetto a quanto stabilito in generale dall'art.82, D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 e dal D.M. 4 aprile 2000, n.119 (v. art.2, comma 25, L. 24 dicembre 2007, n.244) e da ultimo -analogamente alla norma regionale sopra esaminata- hanno del tutto *escluso* ogni possibilità di modificare le indennità e i gettoni rispetto a quanto previsto nel D.M. cit. (v. art.76, comma 3, D.L. 25 giugno 2008, n.112).

In particolare, la Corte dei Conti ha affermato che "*Le delibere incrementalì 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 incrementalì, ove adottate successivamente al 25 giugno 2008 (data di entrata in vigore del D.L.112/2008), sarebbero affette da nullità in quanto è venuta meno la norma attributiva del potere." (v.

Corte dei Conti, sez. reg. contr. Veneto, 22 ottobre 2008, n.130).

In tal senso si è espressa anche la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia che ha sottolineato "... *da un lato, la mancata espressa previsione di una caducazione dei provvedimenti medio tempore adottati e, dall'altro, la natura delle delibere stesse la cui efficacia dovrebbe permanere sino all'adozione di una diversa delibera ovvero sino all'elezione di un nuovo organo collegiale, circostanza che implica la necessità di una nuova delibera, quantomeno ricognitiva.*", concludendo che "*In tal modo verrebbero salvaguardate anche le aspettative dei componenti degli organi, beneficiari delle maggiori indennità o gettoni di presenza.*" e che "*Rimane, ovviamente, aperta la possibilità che ciascun organo, nell'ambito della sua autonomia e nel rispetto delle indicazioni che si rinvencono nella politica finanziaria di contenimento dei costi, proceda alla riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza, riconducendoli, perlomeno, entro i limiti fissati dal Decreto Ministeriale.*" (v. Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia, 12 giugno 2008, n. n.49).

Infine, per completezza, si ricorda che analogo orientamento si rinviene nei pareri resi dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, dai quali si evince che la possibilità di incrementare i compensi viene meno dalla data di entrata in vigore della legge (cfr. parere prot. n.15900/TU/00/82 del 20 ottobre 2008, reperibile su <http://autonomie.interno.it/pareri>).

Tutto ciò rilevato, tornando all'art.19, comma 5, l.r. n.30/2000 cit., come modificato dall'art.5, comma 1, lett. f), l.r. n.22/2008 cit. si può concludere che, in aderenza ai principi generali del *tempus regit actum* e dell'irretroattività delle leggi, non può riconoscersi alcun effetto precettivo alla norma rispetto alle delibere di incremento delle indennità adottate dai consigli e dalle giunte degli enti locali sotto la previgente disciplina, le quali continuano ad esplicare efficacia per l'avvenire.

Per converso, la possibilità di incrementare le indennità da parte di consigli e giunte degli enti locali non può più essere esercitata dalla data di entrata in vigore della legge regionale n.22/2008 cit.

3. Ciò posto, per completare l'esame della materia *de qua*, è necessario osservare altresì quanto segue.

Come sopra anticipato, il sistema *statale* delle indennità, come risultante dall'art.82, D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 e dal D.M.4 aprile 2000, n.119, è stato inciso da norme finanziarie, finalizzate ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica ed al contenimento della spesa pubblica.

Già l'art.1, comma 54 della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006) aveva stabilito che indennità di funzione e gettoni di presenza degli amministratori "*Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005*".

Va premesso che, in relazione all'interpretazione ed applicazione di questa norma, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana ha chiarito che la riduzione del 10% delle indennità e gettoni di presenza degli amministratori locali era da ritenere limitata al solo anno 2006 "*anche*

in relazione sia all'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità di una norma analoga relativa agli amministratori regionali sia allo stralcio di una disposizione dello stesso tenore contenuta nel disegno di legge relativo alla finanziaria per il 2007 e, infine, alla mancata specificazione della durata pluriennale dell'intervento" (Corte conti, sez. Toscana, 26 giugno 2007, n. 11; id, 3 aprile 2008, n. 9).

E' importante ricordare che il C.G.A., sezione consultiva, chiamato ad esprimersi sull'applicabilità della citata norma in ambito regionale aveva affermato che *"la disposizione di legge statale in oggetto ... è direttamente applicabile all'ambito regionale siciliano"*.

E ciò in quanto "Lo Stato, nel caso di specie, ha introdotto un vincolo in senso riduttivo di tutte le indennità e i gettoni spettanti agli amministratori locali per finalità che vanno al di là del mero riequilibrio finanziario e quindi della riduzione generica della spesa, venendo ad essere coinvolto lo specifico fine (sempre però di principio) della riduzione dei costi della politica, che non può essere disconnesso dalle ragioni di coordinamento finanziario proprie di obiettivi di portata chiaramente nazionale, e le modalità della cui attuazione, per tali motivi, non possono essere rimesse a valutazioni discrezionali di ogni ambito regionale ed autonomistico

Né sembra che la riserva dell'ambito ordinamentale-organizzativo alla competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto, possa impedire un siffatto intervento, di portata sicuramente incidente sui profili dell'armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica locale.." (v. CGA, sez. cons., 6 marzo 2007, n.885/06).

Successivamente, anche la legge finanziaria per il 2008 è intervenuta in materia, modificando alcuni commi dell'art.82, D.Lgs. n.267/2000 cit. (v. art.2, comma 25, L. 24.12.2007. n.244)

Di recente, l'art.61, comma 10, D.L. 26 giugno 2008, n.112, convertito nella L. 6 agosto 2008, n.133, ha disposto la rideterminazione dei compensi con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti locali che nell'anno precedente non hanno rispettato il patto di stabilità e la sospensione fino al 2011 della possibilità di incremento delle indennità, prevista nel comma 10 dell'art.82, D.Lgs. n.267/2000 cit. (adeguamento della misura dei compensi al costo della vita secondo gli indici ISTAT).

Ora, la predetta norma statale dovrebbe trovare applicazione diretta in ambito regionale, e ciò considerando:

- 1) la finalità della norma, come esplicitata in rubrica (misura di riduzione della spesa pubblica);
- 2) le argomentazioni svolte dal C.G.A. nel parere n. 885/06 cit. in ordine all'efficacia vincolante anche in ambito regionale di norme finanziarie statali improntate a finalità che vanno al di là del mero riequilibrio finanziario e quindi della riduzione generica della spesa, venendo ad essere coinvolto lo specifico fine della riduzione dei costi della politica, che non può essere disconnesso dalle ragioni di coordinamento finanziario proprie di obiettivi di portata chiaramente nazionale;
- 3) la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Su quest'ultimo punto è importante rilevare che il Giudice delle leggi ha costantemente affermato la legittimità costituzionale delle norme statali finalizzate ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della

Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'art. 119, sesto comma, Cost.

E ciò riconducendole ai "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", con funzione regolatrice della cosiddetta "finanza pubblica allargata", allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità, l'equilibrio di bilancio ed il coordinamento della finanza pubblica (artt. 81 e 119, Cost.).

"La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario - che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - (v. sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005) e, proprio perché viene "incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno", è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64 del 2005)." (così, Corte cost. 14 novembre 2005, n.417; v., anche, sentenze ivi richiamate).

Nelle superiori considerazioni è il parere dello Scrivente.

A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo.

Codesta Amministrazione vorrà comunicare, entro novanta giorni dalla ricezione, l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà la diffusione sulla banca dati "FoNS", giusta delibera di Giunta regionale n. 229 dell'8 luglio 1998.

Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.

All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2008 Avv. Michele Arcadipane
Revisione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale**
