



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza in camera da consiglio del 12 luglio 2022 composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario – relatore
Antonio TEA	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*);

VISTO l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*);

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SSRR/PAR, in data 30 settembre 2013, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Roccalumera prot. n. 9156 del 22 giugno 2022, inoltrata tramite p.e.c. e assunta a prot. Cdc n. 4849 in pari data;

VISTO il decreto del Presidente aggiunto della Sezione di controllo n. 78 del 27 giugno 2022 di nomina del relatore;

VISTA l'ordinanza n. 79 del 27 giugno 2022 del Presidente aggiunto della Sezione di controllo di nomina e convocazione del Collegio per l'odierna adunanza in camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario Tatiana Calvitto,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Con la nota descritta in epigrafe, il Sindaco del Comune di Roccalumera, premessa l'adozione, nell'anno 2021, del regolamento concernente il compenso incentivante che gli enti locali possono destinare al trattamento economico accessorio del personale dipendente in conseguenza dell'incremento del gettito per l'accertamento e la riscossione dei tributi IMU e TARI, ai sensi dell'art. 1, comma 1091, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e preso atto della risoluzione di una questione di massima sull'interpretazione di quest'ultima disposizione da parte della Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 19 del 2021, sottopone a questa Sezione di controllo, nell'esercizio della funzione consultiva, il quesito se *«ricorrendo i presupposti e le condizioni delineate nella [citata] deliberazione [...], e facendo proprie le considerazioni di cui ai punti 4 e 5 [...], le stesse motivazioni possano consentire un ulteriore ampliamento della norma, riconoscendo gli incentivi anche nel caso di approvazione del rendiconto oltre i termini prorogati ma comunque nell'esercizio di riferimento. Si aggiunga che l'approvazione del rendiconto 2020 è stata ritardata anche per le vicende giuridiche che hanno riguardato il Fondo anticipazione liquidità (sentenza Corte costituzionale 80/2021 e art. 52 d.l. 73/2021)»*.

Considerato in

DIRITTO

1. Occorre scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

1.1. Con riferimento al profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile in quanto formulata dal Sindaco nella qualità di legale rappresentante del Comune istante, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL (Sezione delle Autonomie, *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva* deliberati nell'Adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati, tra gli altri, con deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009).

Per consolidata giurisprudenza di questa magistratura contabile, riveste natura tassativa l'elencazione degli enti dotati di *legitimatio ad petendum* nei confronti della Sezione di controllo, c.d. "*legittimazione soggettiva esterna*", riprodotta nel contenuto dispositivo della citata norma (Comuni, Province e Città metropolitane), e, inoltre, la proposizione del quesito deve essere sorretta dal requisito della "*legittimazione soggettiva interna*", che si sostanzia nel potere di rappresentanza dell'organo che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 13/AUT/2007).

1.2. Per gli aspetti concernenti il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito in esame investa uno degli ambiti compresi nel perimetro della nozione di *contabilità pubblica* (secondo gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), considerata la sua attinenza alla materia del *coordinamento della finanza pubblica* e, specificamente, all'interpretazione e attuazione delle disposizioni volte a disciplinare l'osservanza dei vincoli finanziari nel trattamento economico del personale degli enti territoriali, nel più generale contesto del contenimento e della corretta gestione delle risorse finanziarie che compongono tale rilevante aggregato della spesa pubblica, in funzione di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Occorre rammentare che, in base ai costanti indirizzi della magistratura contabile, la funzione consultiva della Corte dei conti è tesa a orientare la scelta dell'ente verso comportamenti conformi a norme giuridiche, attraverso un'attività di interpretazione della

normativa contabile e finanziaria degli enti pubblici guidata da canoni di generalità e astrattezza, senza che l'istanza di parere possa travalicare in una richiesta di compartecipazione dell'organo di controllo alle specifiche scelte gestionali da adottare oppure di approvazione di atti già posti in essere, in quanto ricadenti nell'esclusiva sfera di competenza gestionale e amministrativa dell'ente stesso.

L'attività consultiva, inoltre, non può rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri organi, né determinare dirette o eventuali commistioni con le altre funzioni di controllo o giurisdizionali intestate alla Corte dei conti, né, infine, interferire con procedimenti giurisdizionali civili, penali o amministrativi in corso o potenziali.

Considerata la ricorrenza di tali presupposti nel caso di specie, la richiesta soddisfa anche i citati requisiti di ammissibilità a carattere oggettivo.

2. Sul merito della questione proposta, occorre innanzitutto riprodurre il contenuto precettivo dell'art. 1, comma 1091, della legge n. 145 del 2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che testualmente dispone: *«Ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono, con proprio regolamento, prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. La quota destinata al trattamento economico accessorio, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'amministrazione, è attribuita, mediante contrattazione integrativa, al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.*

Il beneficio attribuito non può superare il 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale. La presente disposizione non si applica qualora il servizio di accertamento sia affidato in concessione».

2.1. Con l'entrata in vigore della disposizione in esame, gli enti interessati hanno interpellato questa magistratura contabile in plurime circostanze al fine di conoscere se la condizione ivi contemplata, subordinante il riconoscimento del beneficio economico all'approvazione dei principali documenti contabili («*il bilancio di previsione ed il rendiconto*») entro le scadenze fissate dalla fondamentale disciplina in materia di ordinamento degli enti locali («*entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*», quali, in particolare, gli artt. 151, commi 1 e 7, 163, commi 1 e 3, e 227, comma 2, del TUEL), avrebbe potuto ritenersi integrata anche qualora tali documenti fossero stati esitati dall'organo consiliare nel più lungo termine differito con atto legislativo (per entrambe le ipotesi di approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto) o con decreto ministeriale (solo con riferimento al bilancio di previsione; l'art. 151, comma 1, ultimo periodo, infatti, ne prevede la proroga anche con «*decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze*»).

Il prolungamento dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione ha costituito un'evenienza piuttosto ricorrente negli anni, in conseguenza del susseguirsi di norme *ad hoc* e provvedimenti ministeriali, e, durante il periodo caratterizzato dalla legislazione dell'emergenza sanitaria, anche l'ordinario *dies ad quem* per la chiusura del ciclo del bilancio con il rendiconto della gestione è stato investito dall'inseguirsi di plurime proroghe.

2.2. In una prima fase successiva all'introduzione della norma, la giurisprudenza consultiva di questa Corte ha manifestato concordia nell'affermare che gli elementi costitutivi dell'evento condizionante l'attribuzione del trattamento economico accessorio si fondassero sul pedissequo rispetto del termine ordinario per l'adozione del bilancio preventivo (ossia, il 31 dicembre dell'anno antecedente al periodo di riferimento), senza potersi altrimenti considerare, ai fini della sua attuazione, il differimento disposto con decreto ministeriale o con atto legislativo (in tal senso si muovono le deliberazioni delle seguenti Sezioni regionali di controllo: Emilia-Romagna, n. 52 del 2019; Lombardia n. 412 del 2019 e nn. 40 e 113 del 2020; Toscana, n. 46 del 2020; Abruzzo, n. 120 del 2020; Piemonte, nn. 92 e 96 del 2021).

Diversamente, è stata riconosciuta la possibilità della corresponsione dell'incentivo in ordine all'ipotesi dell'approvazione del rendiconto entro il termine prorogato nel periodo

emergenziale da specifiche norme di portata eccezionale (cfr. *supra*, citata deliberazione n. 113 del 2020).

2.3. Recentemente, a seguito della rimessione di una questione di massima da parte della Sezione regionale di controllo per la Liguria (deliberazione n. 78 del 2021), la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 19 del 2021, ha dato corso a un differente indirizzo, che trova sintesi nell'enunciazione del seguente principio di diritto: «*La locuzione "entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267" contenuta nell'art. 1, co. 1091, della legge n. 145/2018, si riferisce anche al diverso termine prorogato, per il bilancio di previsione, con legge o con decreto del Ministro dell'interno (ai sensi dell'art. 151, co. 1, ultimo periodo, TUEL) e, per il rendiconto, con legge*».

Il nucleo fondamentale della motivazione, su cui poggia tale più favorevole interpretazione, è essenzialmente riprodotto nei punti n. 4 e 5 della pronuncia, la quale, nell'individuare la *ratio* del comma 1091, ne pone in evidenza il precipuo obiettivo di perseguire il potenziamento dell'attività di acquisizione delle entrate comunali attraverso le articolazioni organizzative interne all'ente; proposito cui il legislatore assegna un rilievo tale da consentire che il trattamento accessorio per il personale sia sottratto al generale limite indicato dall'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017, purché l'attività incentivante, connessa all'effettivo incremento di accertamenti e incassi, «*avvenga nel rispetto degli equilibri di bilancio e dei principi di finanza pubblica deducibile da idonea programmazione, della corretta e preventiva determinazione degli obiettivi (che trovano fonte nei documenti annuali di performance organizzativa e individuale), della destinazione dei soli maggiori incassi (o meglio, di una percentuale di essi) al trattamento accessorio e, infine, della liquidazione sulla base di entrate certe risultanti dall'approvazione del rendiconto del precedente esercizio finanziario*» (punto n. 4 della deliberazione n. 19 del 2021).

Proseguendo nel suo ragionamento, la Sezione delle autonomie, con specifico riguardo al rendiconto della gestione, ha asserito che «*appare incongruo correlare gli incentivi di cui al predetto comma 1091 all'approvazione del rendiconto esclusivamente entro il termine ordinario del 30 aprile fissato ex art. 151, co. 7, TUEL. Ciò anche in considerazione del fatto che l'approvazione del rendiconto oltre il termine fissato dal d.lgs. n. 267/2000, ma entro il termine per legge differito, non altera i risultati raggiunti nel precedente esercizio finanziario, né produce alcun effetto sull'avvenuta attività di riscossione da parte del personale che, avendo raggiunto l'obiettivo assegnato, sarebbe pregiudicato dalla mancata corresponsione dell'incentivo pianificato nel bilancio di previsione tempestivamente approvato*».

3. Proprio sulla base di queste argomentazioni, il Comune instante sottopone al parere di questa Sezione di controllo il possibile ulteriore ampliamento degli ambiti applicativi del precetto contenuto nel comma 1091, sino al riconoscimento del trattamento incentivante anche nell'ipotesi in cui l'approvazione del rendiconto avvenga oltre il maggiore termine concesso dalla normativa emergenziale, ma entro l'esercizio in cui cade l'obbligo della rendicontazione.

Con riguardo all'anno 2020, in particolare, l'Ente ricorda le difficoltà nell'attività di rendicontazione conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021, cui ha fatto seguito l'intervento del legislatore a mezzo dell'art. 52, comma 1-bis, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, disciplinante le corrette modalità di ripiano del disavanzo da ricostituzione del Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) all'interno del risultato di amministrazione.

3.1. L'attività esegetica sollecitata dal Comune di Roccalumera nei termini suddetti si risolve, invero, nella richiesta di un'interpretazione *contra legem*, che, come tale, non può essere accolta con il favore di questo Collegio, in quanto imperniata sulla forzatura delle chiare espressioni letterali utilizzate all'interno del testo normativo, sino ad obliterare quella parte del contenuto precettivo del comma 1091, che, in ogni caso, impone all'ente locale il rispetto di termini perentori per l'approvazione dei propri documenti contabili, ordinari o differiti che siano. Ai fini di una corretta attività di esegesi non è consentito valicare il limite della *littera legis* sino a giungere all'evidente manipolazione dell'enunciato linguistico.

Dalla lettura della proposizione in esame, infatti, è evidente l'intento del legislatore di consentire che l'effetto premiante si produca solo in riferimento a quegli enti che, virtuosamente, siano in grado di assolvere gli adempimenti contabili nei tempi previsti.

D'altronde, non potrebbe disconoscersi che la presentazione della rendicontazione finanziaria costituisca momento di realizzazione di diversi interessi costituzionalmente rilevanti.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, non solo ha posto costantemente in risalto il vincolo finalistico tra l'indefettibile attività di rendicontazione e la piena attuazione della responsabilità di mandato dinanzi al corpo elettorale, quale irrinunciabile garanzia di effettività del principio di sovranità popolare (art. 1 Cost.; *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016, § 3 del *considerato in diritto*), ma ha anche ricordato che essa è il momento di sintesi in cui devono trovare adeguata rappresentazione gli elementi descrittivi

fondamentali che consentano di riscontrare, a livello del singolo ente, il perseguimento dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito (Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018, § 3 del *considerato in diritto*), idonei a comporre, in maniera unitaria, il quadro degli interessi finanziari di rilievo nazionale e di carattere eurounitario (artt. 81 e 97 Cost.; legge 24 dicembre 2012, n. 243, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio*).

I bilanci consuntivi predisposti a livello territoriale locale, infatti, insieme a quelli da redigersi da parte del complesso delle amministrazioni pubbliche, verso cui trovano applicazione le disposizioni in materia di finanza pubblica e la conseguente condivisione delle responsabilità per gli obiettivi definiti con cadenza annuale (art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196), determinano la base per la «*costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio*» (Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2020, § 3.3.1. del *considerato in diritto*).

3.2. Atteso il rango degli interessi coinvolti nell'attività di rendicontazione, solo un intervento del legislatore, nell'esercizio della discrezionalità che è propria di tale autonomo potere, potrebbe attenuare o elidere del tutto gli effetti limitativi della predetta circostanza condizionante il riconoscimento del trattamento incentivante disciplinato dal comma 1091, al verificarsi di eventi che siano ritenuti degni di specifica considerazione.

Del resto, il legislatore stesso è ben consapevole della forza vincolante di tale prescrizione, al punto che i lavori che sono in corso, ad oggi, presso la Camera dei deputati, e che ineriscono al disegno di legge per la conversione (A.C. n. 3614) del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), prevedono la discussione di un'apposita proposta emendativa proprio in riferimento al comma 1091, con una disposizione eccezionale limitata all'esercizio 2022 (emendamento n. 40.52, pubblicato nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 22 giugno 2022).

In particolare, l'emendamento in questione intende intervenire sul testo dell'art. 40 del d.l. n. 50 del 2022, attraverso l'inserimento di un comma 5-*bis*, idoneo a superare, per l'anno in corso, il limite al riconoscimento dell'incentivo costituito dall'approvazione del rendiconto nei termini imposti dalla legge, a mezzo del seguente precetto: «*Per l'anno 2022, agli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, abbiano approvato e trasmesso alla BDAP i rendiconti relativi al 2021, benché approvati in data*

successiva al termine del 30 aprile 2022, non si applicano le restrizioni connesse al rispetto dei termini del rendiconto di cui all'articolo 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, in materia di procedimenti assunzionali, e all'articolo 1, comma 1091, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, in materia di potenziamento delle attrezzature e di incentivazione del personale delle strutture preposte alla gestione delle entrate».

3.3. In conclusione, questo Collegio ritiene che, nell'interpretazione dell'art. 1, comma 1091, della legge n. 145 del 2020, debba farsi riferimento all'enunciazione del principio di diritto contenuto nella deliberazione n. 19 del 2021 della Sezione delle autonomie, con salvezza, ovviamente, di eventuali future norme a carattere derogatorio e di portata eccezionale oppure di una diversa disciplina della materia.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione in ordine alla richiesta del Sindaco del Comune di Roccalumera.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 12 luglio 2022.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria il 13 luglio 2022

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura