CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana de Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 settembre 2023 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata dal comune di Caravaggio (Bg)

VISTA la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Caravaggio del 25 luglio 2023, acquisita al protocollo della Sezione in pari data con nota prot. n. 10280;

VISTA l'ordinanza n. 165 del 26 luglio 2023 con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Maura Carta

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Caravaggio ha chiesto alla Sezione di chiarire se, dal contesto delle disposizioni del D.L. n. 51 del 10.05.2023, convertito dalla Legge n. 87 del 03.07.2023, si possa evincere una sostanziale "*proroga*" del termine di approvazione del rendiconto di gestione 2022, al fine di procedere all'erogazione del compenso spettante ai sensi dell'art. 1, comma 1091 L. 145/2018. Nella richiesta si assume che il rendiconto di gestione è stato approvato dal Consiglio Comunale di Caravaggio in data 24.05.2023, oltre il termine del 30 aprile stabilito dall'art. 151 del TUEL "per ottemperare alle operazioni contabili di rettifica consentite dalla Legge n. 87 del 03.07.2023 di conversione del D.L. n. 51 del 10.05.2023".

*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Considerazioni preliminari.

In via preliminare la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità dei presupposti (soggettivo e oggettivo) della richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. 131/2003.

In base a consolidata giurisprudenza contabile[1] ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta;
- il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica che ricomprende la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli;
- la problematica sottoposta all'esame della Sezione deve avere carattere di generalità e non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti ovvero ad altri organi giurisdizionali.

*

2.1. **Ammissibilità in senso soggettivo e oggettivo**.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Caravaggio, organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell' art. 50 del TUEL.

2.2. Ammissibilità in senso oggettivo.

[1] Corte dei Conti, Sezioni Autonomie n. 5/2006; n. 54/SEZAUT/2010, n. 3/SEZAUT/2014; n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG

Il quesito, depurato da alcuni elementi fattuali riportati nella nota, è volto a stimolare l'interpretazione dell'art. 4 bis della L. 87/2023, funzionale all'applicazione dell' art. 1 comma 1091 L. 145/2018 che prevede il riconoscimento di incentivi al personale dipendente che abbia raggiunto gli obiettivi di recupero dei tributi comunali, questione pacificamente ricondotta alla materia della contabilità pubblica (cfr. per tutte SRC Liguria n. 78/2021/PAR).

La richiesta è connotata dal carattere della generalità e attiene a questione di interesse per le autonome territoriali.

Il Collegio ritiene altresì sussistente l'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva, esplicantesi nella non interferenza della valutazione con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza nella specifica materia.

*

3. Merito.

Viene chiesto alla Sezione di indicare se nell' art. 4 bis del D.L. n. 51 del 10.05.2023, convertito dalla Legge n. 87 del 03.07.2023, si possa evincere una sostanziale "proroga" del termine di approvazione del rendiconto di gestione 2022.

Il dubbio trae origine dal fatto che tale rendiconto è stato approvato dal Comune istante oltre i termini stabiliti dagli artt. 151 e 227 del TUEL, mentre, secondo quanto riferito nella richiesta, sussisterebbero tutti gli altri requisiti prescritti dall'art. 1, comma 1091 della L. 145/2018 (approvazione nei termini del bilancio di previsione, vigenza di apposito regolamento sugli incentivi, raggiungimento degli obiettivi del recupero evasione IMU e TARI da parte dei dipendenti dell' Ufficio Entrate).

Per rispondere al quesito è necessario un sintetico inquadramento normativo.

L'art. 1, comma 1091 della L. 145/2018 individua requisiti e condizioni di ordine generale per il riconoscimento degli incentivi in favore del personale coinvolto nell'attività di accertamento e riscossione dell'Imu e della Tari e, tra questi, che il Comune abbia approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.u.e.l.).

La giurisprudenza contabile si è pronunciata più volte per un'interpretazione rigorosa di tale locuzione, escludendo il beneficio anche in presenza di una proroga dei termini del TUEL (cfr. tra le tante SRC Emilia Romagna, n. 52/2019/PAR; SRC Lombardia n. 412/2019/PAR e nn. 40 e 113/2020/PAR; SRC

Toscana, n. 46/2020/PAR; SRC Abruzzo, n. 120/2020/PAR; SRC Piemonte nn. 92 e 96/2021/PAR essenzialmente riferite al bilancio di previsione).

Questa Sezione con parere n. 113/2021/PAR sulla scorta di un' accurata esegesi della norma in esame ha, per la prima volta, ammesso il riconoscimento degli incentivi in presenza di un rendiconto approvato oltre il termine previsto dal TUEL ma nei termini *prorogati da una norma di legge*.

La Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 19/2021/QMIG ha chiarito che la locuzione "*entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*", deve intendersi riferita 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, del T.u.e.l.).

Nel parere si legge, inoltre, che *"A proposito dei termini di approvazione del rendiconto, appare logicamente ineccepibile e conforme ai principi contabili quanto evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 113/2020/PAR circa la diversa funzione del bilancio di previsione e del rendiconto - rispettivamente preordinati alla programmazione degli interventi e all'allocazione delle relative risorse nell'esercizio finanziario futuro, il primo, e alla rappresentazione delle risultanze della gestione precedente, il secondo – per cui 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…."*.

In buona sostanza, l'erogazione degli incentivi in esame è ammessa in presenza di un rendiconto approvato oltre il 30 aprile ma entro il termine prorogato dal legislatore.

*

Chiariti i presupposti e i limiti per l'applicazione dell' art. 1 comma 1091 L. 145/2018 si può procedere all' esame del quesito formulato dal Comune vale a dire se, dal contesto delle disposizioni del D.L. n. 51 del 10.05.2023, convertito dalla Legge n. 87 del 03.07.2023, si possa evincere una sostanziale proroga del termine di approvazione del rendiconto di gestione 2022.

Al quesito va data risposta *negativa* alla stregua di un' interpretazione condotta secondo le coordinate fissate dall'art. 12 delle preleggi e dai principi giuridici che regolano il rapporto tra norme regolatrici di una determinata fattispecie.

L'art. 12 cit. stabilisce che al dato normativo non va attribuito altro senso che il significato letterale, ossia quello proprio delle parole che lo enunciano, secondo la connessione tra le stesse (interpretazione letterale) e quello rispondente allo scopo obiettivo perseguito dal legislatore (interpretazione teleologica).

Laddove, tuttavia, la lettera della legge dia adito a ragionevoli dubbi in merito al significato da attribuire alla disposizione normativa soccorre la c.d. interpretazione correttiva, che ne estende il significato oltre il dato letterale (interpretazione estensiva) o esclude dall'ambito applicativo della disposizione medesima fattispecie che in base al criterio letterale potrebbero esservi ricomprese (interpretazione restrittiva).

Applicando tali criteri di interpretazione al disposto dell'art. 4 bis della L. n. 87/2023 recante " *Disposizioni in materia di rettifica del rendiconto di gestione e di monitoraggio degli obiettivi di servizio degli enti locali*" la risposta al quesito formulato è agevole:

- la disposizione richiamata dal Comune, introdotta il 3 luglio 2023 con L. 87 in sede di conversione del D.L. 51 del maggio 2023, contempla esclusivamente, in favore degli enti locali, la possibilità di provvedere alla <u>rettifica</u> degli allegati annessi al rendiconto di gestione, concernenti il risultato di amministrazione (allegato a) e l'elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione (allegato a/2), per l'esercizio finanziario 2022.La formulazione letterale della disposizione non introduce, prevede o contempla alcuna proroga del termine per l'approvazione del rendiconto 2022;
- Il comma 1 è volto ad assegnare al responsabile del servizio finanziario <u>– in luogo del consiglio dell'ente locale</u> – previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, la competenza a predisporre il provvedimento di rettifica dei documenti contabili allegati al rendiconto di gestione relativo all'esercizio 2022, per adeguarli alle risultanze della certificazione attestante la effettiva perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevista dell'articolo 13, comma 3, del D.L. n. 4/2022 entro il termine perentorio del 31 maggio 2023. L'articolo in esame dispone che, qualora risulti necessario rettificare anche il valore complessivo del risultato di amministrazione, <u>il provvedimento di rettifica rimane di competenza dell'organo consiliare</u>, previo

parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Il rendiconto aggiornato deve, inoltre, essere tempestivamente trasmesso alla BDAP. Questi adempimenti definiscono soltanto le competenze di uffici e organi comunali e non possono essere intesi, neppure indirettamente, finalizzati ad una proroga dei termini di approvazione del rendiconto;

- tale conclusione è avvalorata dal richiamo a consolidati principi generali del diritto amministrativo. La rettifica costituisce, infatti, un istituto giuridico che consente, in assenza di cause invalidanti, la pronta eliminazione di un errore che inficia un atto amministrativo. Più esattamente, la "rettifica" sottende l' esistenza di un atto valido ed efficace che presenta imprecisioni o meri errori di natura oggettiva e documentale che non comportano l'invalidità del provvedimento originario ma solo la sua irregolarità (cfr. Cass. Civ. Sez. 2 n. 31795/2022; Cons. Stato, Sez. V, n.7892/2023, SRC Puglia n.44/2018/PAR). La facoltà di rettificare due allegati annessi al rendiconto per l'esercizio 2022 costituisce, pertanto, una fattispecie del tutto diversa dalla proroga di un termine previsto da precedenti disposizioni legislative che deve essere dichiarata espressamente;
- la previsione in esame è stata introdotta dalla Camera dei Deputati in sede di conversione del decreto legge del 10 maggio 2023, n. 51[2]. Il legislatore con una previsione di carattere eccezionale, si è limitato ad agevolare le integrazioni/modifiche ai documenti contabili necessari per la corretta certificazione al MEF dei contributi assegnati durante l'emergenza sanitaria. Previsioni analoghe erano state previste per gli esercizi 2020 e 2021, rispettivamente, dall'articolo 15-bis del decreto-legge n. 77 del 2021 e dall'articolo 37-bis del decreto-legge n. 21 del 2022, nelle quali il legislatore ha sempre parlato di rettifiche e non di proroga del termine per l'approvazione del rendiconto;
- il legislatore è consapevole del valore precettivo e vincolante della locuzione riportata nell'art. 1 comma 1091 L. 145/2018 dal momento che, in sede di conversione del D.L. 50/2022, l'art. 40 comma 5 bis della L. 91 del 27 luglio 2022 ha previsto che " *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 banca dati delle amministrazioni pubbliche i rendiconti relativi all'anno 2021, <u>anche se</u>*

[2] Pg 75 e ss. http://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/D23051a.pdf

approvati in data successiva al termine del 30 aprile 2022, non si applicano le restrizioni connesse al mancato rispetto dei termini di approvazione dei rendiconti ….. Gli enti locali di cui al primo periodo possono altresì dare applicazione alle disposizioni dell'articolo 1, comma 1091, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, in materia di destinazione di parte del maggiore gettito dell'imposta municipale propria e della tassa sui rifiuti al potenziamento delle attrezzature e all'incentivazione del personale delle strutture preposte alla gestione delle entrate". Analoga previsione non è stata ad oggi introdotta per il rendiconto relativo all'anno 2022.

In conclusione, i criteri letterali, sistematico, teleologico e la volontà del legislatore portano inequivocabilmente a ritenere che l'art. 4 bis cit. non abbia introdotto alcuna proroga, né formale né sostanziale, dei termini per l'approvazione del rendiconto stabiliti dagli artt. 151 e 227 del TUEL.

La Sezione non può esimersi dal rilevare che l'approvazione del rendiconto il 24 maggio 2023, oltre il termine stabilito dall'art. 151 del TUEL non può essere ascritta all'esigenza "di ottemperare alle operazioni contabili previste dalla norma introdotta in sede di conversione del D.L. 51/2023" come si assume nella richiesta di parere, poiché tali operazioni contabili sono state consentite nella norma introdotta , in sede di conversione del D.L. 51/2023 (7 luglio 2023), quaranta giorni dopo la tardiva approvazione del rendiconto.

La mancanza di una proroga legislativa del termine per l'approvazione del rendiconto 2022 preclude l'erogazione degli incentivi previsti dall'art. 1 comma 1091 della L. 145/2018, poiché una diversa soluzione comporterebbe un improprio ampliamento dell'indicazione data dal legislatore, avendo lo stesso fatto riferimento "ai termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Dalla lettura dell' art. 1 comma 1091 della L. 145/2018 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 (cfr. SRC Sicilia n. 120/2022/PAR).

La presentazione della rendicontazione finanziaria costituisce momento di realizzazione di diversi interessi costituzionalmente rilevanti, giacché "*la tenuta dei conti deve rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo…*" (così Corte Cost. n. 165 del 27 luglio 2023).

La scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare l'unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, atteso che *".. l'art. 172 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'allegazione del rendiconto al successivo bilancio di previsione….Da qui l'esigenza ineludibile, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze* » (cfr. Corte costituzionale, n. 250 del 26 novembre 2020 e n. 184 del 20 luglio 2016).

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 circostanza condizionante il riconoscimento del trattamento incentivante disciplinato dal comma 1091, al verificarsi di eventi che siano ritenuti degni di specifica considerazione, vale a dire l'approvazione del bilancio consuntivo oltre il termine stabilito dal TUEL (cfr. la citata SRC Sicilia n. 120/2022).

*

P.Q.M

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, esprime il seguente parere sul quesito formulato dal Sindaco del Comune di Caravaggio

" L'art. 4 bis della L. n. 87 del 3 luglio 2023 di conversione del D.L. n. 51 del 10.05.2023, disciplina unicamente una rettifica degli allegati annessi al rendiconto di gestione, concernenti il risultato di amministrazione (allegato a) e l'elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione (allegato a/2), per l'esercizio finanziario 2022. Da tale previsione non si può evincere alcuna "proroga" del termine di approvazione del rendiconto di gestione 2022 oltre il 30 aprile 2023 per consentire l'erogazione del compenso di cui all'art. 1, comma 1091 L. 145/2018 ".

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 20 settembre 2023.

Il Relatore	Il Presidente
(dott. Maura Carta)	(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
22 settembre 2023
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)