



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario

nell'adunanza da remoto del 23 aprile 2020;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata in data 24 marzo 2020 dal Sindaco del comune di Dicomano, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Vincenzo Del Regno;

RITENUTO IN FATTO

Con nota inviata tramite Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione al n. 3685 in data 24 marzo 2020, il Sindaco del comune di Dicomano chiede alla Sezione – ai sensi dell’art. 7 comma 8 L. n. 131/2003 – di interpretare la previsione recata dall’art. 1 comma 1091 della L. n. 145/2018, nella parte in cui pone l’avvenuta approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto “entro i termini stabiliti dal testo unico” tra le condizioni necessarie ai fini dell’erogazione di un compenso incentivante a favore del personale dell’Ente impegnato nell’attività di accertamento dell’evasione tributaria.

In particolare, il Sindaco chiede se possa ritenersi soddisfatta la predetta condizione, non solo nel caso di approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell’anno precedente, come previsto dal comma 1 dell’art. 151 del TUEL, ma anche nel diverso (e assai ricorrente) caso in cui l’approvazione avvenga entro il termine individuato con decreto ministeriale motivato, come previsto al comma 1, ultimo periodo, dell’art. 151 del TUEL.

A tal fine, la richiesta di parere richiama sia una pronuncia della Sezione controllo dell’Emilia-Romagna (delib. n. 52/2019/PAR) che una nota esplicativa dell’IFEL datata 28/02/2019, recanti interpretazioni contrapposte del dato normativo. Infatti, mentre il giudice contabile individua nel 31 dicembre dell’anno precedente il termine entro cui approvare il bilancio di previsione al fine della legittima

erogazione dell'incentivo, l'IFEL ritiene che il ridetto incentivo ben possa venir erogato anche laddove il bilancio di previsione sia approvato entro il diverso termine fissato dal decreto ministeriale motivato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere *ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003*, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, così come individuata da alcune pronunce di orientamento generale rese dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie. Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale ed astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Ciò posto, la richiesta di parere formulata dal comune di Dicomano deve ritenersi ammissibile tanto sotto il profilo soggettivo, quanto oggettivo. Infatti, il quesito è stato posto dal Sindaco quale legale rappresentante dell'Ente, riguarda la materia della contabilità pubblica, vertendo sull'interpretazione di una disposizione recata dalla Legge di bilancio e volta al contenimento ed alla corretta gestione della spesa pubblica, ed infine, presenta i prescritti caratteri di generalità ed astrattezza, pur consentendo di individuare uno specifico e concreto interesse ad ottenere il parere richiesto.

Affermata, quindi, l'ammissibilità dell'istanza di parere presentata dal comune di Dicomano, valga quanto segue per il merito.

La questione interpretativa sottoposta alla Sezione concerne l'individuazione del termine entro il quale l'Ente deve adottare il bilancio di previsione al fine di poter procedere all'erogazione dell'incentivo al personale previsto dall'art. 1 comma 1091 della L. n. 145/2018 (Legge di bilancio 2018).

La norma testè richiamata dispone: "... 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 ...”.

Il testo di legge prevede, dunque, la possibilità per i Comuni di accantonare una quota di gettito tributario per destinarla al “potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente”. Tuttavia, appare evidente dallo stesso tenore letterale della norma richiamata che la facoltà di erogare il trattamento accessorio anzidetto non è riconosciuta indistintamente a favore di tutti i Comuni, bensì a favore dei soli Comuni che abbiano adottato il bilancio di previsione ed il consuntivo “entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Tale inciso, peraltro, non può che essere interpretato in coerenza con lo spirito della norma che lo contiene, e, dunque, in un’ottica di contenimento e corretta gestione delle risorse pubbliche, con riferimento alla spesa di personale. Ne consegue che, ai fini dell’applicabilità dell’art. 1 comma 1091 cit., “i termini stabiliti dal testo unico” per l’approvazione del bilancio di previsione e del consuntivo sono i termini di cui all’art. 151 TUEL, ossia il 31 dicembre dell’anno precedente ed il 30 aprile dell’anno successivo, termini per così dire “ordinari” per l’approvazione – rispettivamente – del bilancio di previsione e del consuntivo. Ammettere un’interpretazione estensiva dell’inciso normativo, tale da ricomprendere anche le ipotesi di approvazione del bilancio di previsione entro il diverso termine fissato con decreto ministeriale motivato significherebbe, infatti, frustrare lo spirito della norma, consentendo l’erogazione dell’incentivo da parte di tutti i Comuni che abbiano comunque approvato il bilancio, rispettando almeno uno dei due termini.

Come efficacemente rilevato dalla Sezione regionale per la Lombardia “... ove si optasse per una diversa interpretazione della norma, vale a dire quella di considerare, ai fini dell'applicazione della stessa, il termine di approvazione del

bilancio di previsione prorogato (il 31 marzo 2019), si finirebbe per privare di significato l'espressa apposizione di un termine da parte del legislatore ("... i comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 possono, con proprio regolamento, prevedere che..."), considerato che la disposizione normativa sarebbe applicabile praticamente a tutti gli enti che hanno approvato il bilancio di previsione (entro il 31 marzo 2019), rimanendone esclusi solo ed esclusivamente quelli che, non avendolo approvato neanche nel termine prorogato, incorrerebbero nella procedura di commissariamento ed eventualmente di scioglimento del Consiglio comunale di cui all'art. 141 del Tuel ...” (Sezione regionale per la Lombardia, delib. n. 412/2019/PAR).

A tal proposito, peraltro, merita svolgere un'ulteriore considerazione.

L'adozione del bilancio di previsione oltre il termine del 31 dicembre dell'anno precedente determina conseguenze sul piano della gestione finanziaria dell'Ente. Ancorché l'art. 151 comma 1 TUEL consenta il differimento del suddetto termine attraverso l'adozione di un apposito decreto ministeriale motivato (“... i termini possono essere differiti 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”), l'adozione del bilancio di previsione oltre il termine del 31 dicembre fissato dall'art. 151 TUEL determina in ogni caso per l'Ente l'applicazione della stringente disciplina recata dal successivo art. 163 TUEL, all'interno della quale non può verosimilmente trovare spazio l'erogazione di incentivi al personale.

Come infatti ben evidenziato dalla Sezione regionale per l'Emilia-Romagna “... il legislatore, all'art. 163 citato, limita l'attività gestionale dell'ente ad una serie di attività tassativamente indicate e tra esse non può rientrarvi quella della destinazione di incentivi al personale. E ciò in base alla sottesa considerazione concernente la fase di criticità in cui versa quell'ente che non sia in grado di corrispondere al fondamentale obiettivo della tempestiva approvazione del bilancio di previsione, dal che discende, *ex lege*, una gestione di tipo provvisorio dell'ente e limitata a specifiche attività” (Sezione Emilia-Romagna, delib. n. 52/2019/PAR, peraltro richiamata dal Comune nella sua richiesta di parere).

Non pare del resto alla Sezione si possa addivenire a diverse conclusioni sulla scorta della nota prodotta dall'IFEL, ove si legge che il legislatore se "...avesse voluto

far espresso riferimento ai termini non prorogati ordinariamente previsti dal Tuel lo avrebbe fatto in modo esplicito, indicando il termine del 31 dicembre per il bilancio di previsione, modalità peraltro adottata dal comma 905 della stessa legge di bilancio 2019...".

L'interpretazione offerta dall'IFEL – che, ad ogni buon conto, non sarebbe vincolante per la Sezione – si ritiene non condivisibile anzitutto in quanto non tiene conto dei principi recati dall'art. 12 delle preleggi in tema di interpretazione della legge. L'interpretazione patrocinata da IFEL, infatti, non pare trovare sostegno né nel tenore letterale della norma, né nella volontà del legislatore (*ratio legis*), come sopra individuata. Si ritiene invece applicabile il generale principio "*ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, taquit*": opinare diversamente e ritenere, come fatto da IFEL, che il legislatore se "...avesse voluto far espresso riferimento ai termini non prorogati ordinariamente previsti dal Tuel lo avrebbe fatto in modo esplicito", come avvenuto nel caso del comma 905, significherebbe sostanzialmente consentire all'operatore del diritto, in sede di interpretazione della norma, di sostituirsi al legislatore.

Inoltre, come rilevato anche dalla Sezione Lombardia nella delibera sopra citata, non pare condivisibile nemmeno una lettura del comma 1091 in analogia con il comma 905 attese le diverse finalità perseguite loro tramite dal legislatore.

Il comma 1091 è – come già visto trattando della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere - norma di contenimento della spesa pubblica, ed in particolare della spesa di personale, mentre il comma 905 (peraltro abrogato con DL 124/2019, il quale di fatto dal 2020 estende a tutte le amministrazioni il regime previsto dalla disposizione abrogata) è norma avente finalità premiale (riconoscendo particolari benefici agli enti virtuosi, ovvero agli enti che abbiano approvato il bilancio entro il 31/12). Da ciò discende la non sovrapposibilità esegetica delle due norme e – conseguentemente - l'impossibilità di condividere l'interpretazione offerta da IFEL.

In conclusione, è opinione della Sezione che il rinvio operato dal legislatore alla disciplina dei termini prevista dal TUEL debba intendersi nel senso che l'erogazione degli incentivi al personale previsti dall'art. 1 comma 1091 della L. n. 145/2018 sia possibile solo per quei Comuni che abbiano rispettato il termine del 31 dicembre per l'approvazione del bilancio di previsione.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione

regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Dicomano, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto del 23 aprile 2020.

Il relatore
f.to Vincenzo Del Regno

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 23 aprile 2020
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli