



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 ottobre 2021

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario relatore
Chiara BASSOLINO	Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti), approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3", in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, oltre che dalla delibera 17/SEZAUT/2020, nonché con deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.

54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inviata dal Sindaco del Comune di Padova, con nota prot. n. 0371170 in data 23 agosto 2021 (prot. Cdc n. 9173 del 24/08/2021);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 45/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

PREMESSO IN FATTO

In data 23 agosto 2021, il Comune di Padova ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2013, n. 131.

In particolare, nella citata richiesta il Comune ha posto il quesito di seguito indicato:

“Si chiede, pertanto, ai fini della possibilità di riconoscere l'incentivo di cui all'art. 1, comma 109, della sopra citata Legge 30 dicembre 2018, n. 145 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019 – 2021”, di conoscere se è corretta la tesi interpretativa secondo la quale l'obbligo di approvazione del rendiconto entro il 30/04/2020, termine previsto dal D.lgs. 267/2000, non si applica al rendiconto dell'esercizio 2019 il cui termine di approvazione è stato spostato dal legislatore in considerazione di condizioni oggettivamente inedite e gravissime”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Deve innanzitutto osservarsi che, prima di esaminare la questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è necessario verificare se la richiesta presenti i presupposti di ammissibilità soggettiva (provenienza da organo legittimato) ed oggettiva (in particolare, l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, nonché i caratteri di generalità ed astrattezza), indicati dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, con l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (in seguito integrato con le deliberazioni nn. 5/AUT/2006, 9/SEZAUT/2009 e 17/SEZAUT/2020), nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

Questa Sezione, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti soggettivi ed oggettivi, legittimanti l'esercizio della funzione consultiva, deve quindi valutare che la richiesta di parere:

- sia avanzata dall'organo politico di vertice/rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitane);

- riguardi la materia della contabilità pubblica, il cui ambito va limitato alla “normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli” (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, “consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello

Stato e degli Enti pubblici” (SSRR in sede di controllo n. 54/CONTR/2010);

- abbia rilevanza generale e astratta, non potendo “concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...” (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), non implichi valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non crei commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenga collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa.

In tal senso, va rilevato che la richiesta di parere, pur originandosi da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione, deve essere preordinata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti in materia di contabilità pubblica.

La stessa richiesta non può invece essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, restando attribuita all’ente ogni valutazione in merito all’attività amministrativa da porre in essere.

Diversamente opinando, la funzione attribuita a questa Corte si tradurrebbe in una non consentita attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo, sollecitata dall’interessato al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. ex multis Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 26/2018/PAR; Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 492/2015/PAR).

Devono perciò ritenersi inammissibili le richieste di parere che implicino valutazioni su casi o atti gestionali, tali da determinare un’ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell’ente, configurando una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte medesima nell’espletamento delle sue funzioni magistratuali.

Analogamente, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere che si traducano in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell’azione amministrativa o che implicino un esercizio della funzione consultiva successivo all’esecuzione, da parte dell’ente, di atti e/o attività connessi alla questione oggetto della richiesta stessa.

Nel caso di specie, va innanzitutto osservato che, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere risulta ammissibile.

La predetta richiesta è pervenuta da un Comune (ente espressamente indicato dall’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131) ed è stata sottoscritta dal Sindaco (soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell’ente locale, ex art. 50, comma 2, TUEL).

La richiesta di parere in questione è pervenuta direttamente dall’ente, anziché per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall’art. 123 della Costituzione.

Deve a tale proposito osservarsi che il Consiglio regionale del Veneto, con nota prot. n. 6760 del 20 aprile 2021 (prot. CdC 6750 del 21/04/2021), relativa ad altra richiesta di parere ed inviata a questa Sezione p.c., aveva rappresentato di aver dato avvio al

procedimento per il rinnovo del CAL.

Questa Sezione ha peraltro già evidenziato, in sede di esame di precedenti richieste di parere, che la predetta modalità di trasmissione non pregiudica l'ammissibilità della richiesta stessa, in quanto l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, nel prevedere che le richieste possono essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

Appare comunque opportuno sottolineare, in generale, che il percorso ordinario normativamente previsto prevede l'invio tramite CAL, istituito nella Regione Veneto con L.R. 25 settembre 2017 n. 31, anche per evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, deve ricordarsi che, affinché la Corte dei conti possa esprimere il parere richiesto, la questione posta deve avere carattere di generalità ed astrattezza, traducendosi in una richiesta che consenta di affermare principi applicabili ad una serie indefinita di casi, ed essere inquadrabile nell'ambito della contabilità pubblica.

Orbene, la questione sottoposta all'esame della Sezione presenta tali requisiti, implicando la corretta interpretazione di norme in materia di incentivi al personale, recate da una legge di bilancio; la richiesta avanzata risulta pertanto ammissibile.

Ciò trova riscontro anche nella giurisprudenza della Corte dei conti intervenuta in materia, di cui si dirà in seguito.

Più in generale, va peraltro ricordato che si è affermata una visione dinamica della nozione di contabilità, essendo stato stabilito, tra l'altro, che "la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR. in sede di controllo n. 54/CONTR/2010).

Nel merito si premette che l'art. 1, comma 1091, della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), riconoscendo ai comuni la possibilità di prevedere, con proprio regolamento, 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", pone, quale condizione alla regolamentazione comunale, l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto "entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

La menzionata disposizione postula dunque, quale condizione di applicabilità dell'incentivo in questione, il rispetto dei termini di cui al D. Lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Quest'ultimo, all'art. 151, comma 7, prevede che il rendiconto deve essere "deliberato dall'organo consiliare entro il 30 aprile dell'anno successivo" a quello di riferimento.

Il D.L. n. 18 del 2020, c.d. "Cura Italia" (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) ha successivamente differito il termine di approvazione del rendiconto 2019, prevedendo la proroga della scadenza dal 30 aprile al 30 giugno 2020.

In relazione alla richiesta avanzata, deve dunque osservarsi che l'inapplicabilità al rendiconto 2019 dell'obbligo di approvazione entro il 30/4/20 non è frutto di una tesi interpretativa (come dalla stessa sembrerebbe dedursi), ma della predetta disposizione legislativa.

Il parere richiesto è in realtà sostanzialmente volto a chiarire i dubbi interpretativi sul rispetto della condizione di applicabilità (e dunque sulla possibilità di erogazione) dell'incentivo al personale, previsto dal citato art. 1, comma 1091, della legge n. 145/2018, a seguito dell'intervento della menzionata norma del c.d. decreto "Cura Italia", in relazione all'ipotesi in cui:

- il bilancio 2019 sia stato approvato entro i termini previsti dal TUEL;
- il rendiconto 2019 sia stato approvato oltre il termine ordinariamente previsto dal TUEL, ma entro quello prorogato dal citato decreto legge.

In altri termini, la richiesta comporta l'individuazione del termine entro il quale l'Ente doveva approvare il rendiconto 2019, al fine di poter procedere all'erogazione dell'incentivo al personale, alla luce della menzionata sopravvenienza normativa, che ha comportato la proroga della scadenza del 30 aprile 2020.

Va al riguardo osservato che la norma esaminata (art. 1, comma 1091, della legge n. 145/2018) prevede essenzialmente, quale condizione di applicabilità degli incentivi disciplinati, il tempestivo adempimento contabile da parte del comune.

Tale adempimento avviene, in generale, con il rispetto dei termini previsti dal TUEL, cui la predetta norma rinvia.

Detto espresso rinvio ai termini del TUEL non preclude tuttavia la possibilità di ritenere soddisfatta la condizione di applicabilità degli stessi incentivi a fronte di un rendiconto (2019) che sia stato approvato nei termini previsti dal D.L. n. 18 del 2020.

La richiamata disposizione ha infatti previsto misure straordinarie, il cui elemento peculiare è rappresentato dal contesto emergenziale, nel quale gli enti sono tenuti ad operare; la stessa si configura dunque quale norma speciale, avendo regolato una fattispecie che presenta elementi aggiuntivi rispetto a quella generale del TUEL, di cui ripete tuttavia il nucleo fondamentale.

La previsione in essa dettata deroga pertanto al termine ordinariamente indicato nel TUEL, configurando quale tempestiva l'approvazione del rendiconto 2019 avvenuta successivamente al 30 aprile 2020 ed entro il termine prorogato dal legislatore (cioè entro il 30 giugno 2020), consentendo l'applicazione dei menzionati incentivi economici al

personale, in caso di avvenuto conseguimento degli obiettivi assegnati nelle attività di accertamento dei tributi erariali, di cui all'art. 1, comma 1091, della legge n. 145/2018 entro il 30 giugno 2020.

Tale orientamento risulta peraltro in linea con l'art. 12 delle preleggi e con i principi giuridici che disciplinano il rapporto tra norme regolatrici di una determinata fattispecie, secondo i quali, ove vi siano dubbi in merito al significato da attribuire alla disposizione normativa, si ricorre alla 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).

In conclusione, ai fini della possibilità di riconoscere l'incentivo considerato, per l'esercizio 2019 deve farsi riferimento al termine di approvazione del rendiconto differito dal D.L. n. 18/20.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto – esprime il proprio parere nei termini suindicati.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Daniela D'Amato

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 16 novembre 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini