



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO

Presidente

Annalaura LEONI

Prima Referendaria

Antonino GERACI

Referendario relatore

riuniti mediante collegamento telematico

nella Camera di consiglio del 24 luglio 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

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

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Perugia, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131 e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 1741 del 26 giugno 2024;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il relatore, Referendario Antonino Geraci;

PREMESSO IN FATTO

il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria ha trasmesso, in data 26 giugno 2024, alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Perugia, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131.

Il quesito concerne l'applicazione dell'art. 1, comma 1091, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, secondo cui *"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...".

L'Ente ha evidenziato che in relazione al parametro di riferimento per la quantificazione del maggior gettito accertato e riscosso "sussistono diverse interpretazioni" ed ha richiamato in proposito la nota dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) del 28 febbraio 2019 e la deliberazione n. 113 del 22 maggio 2024 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, occorre verificare se la richiesta di parere del Comune di Perugia presenti i requisiti di ammissibilità in riferimento ai limiti della funzione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, nel fissare principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, ha stabilito di limitare l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali).

La richiesta soddisfa il primo requisito della legittimazione soggettiva, in quanto è stata sottoscritta da parte del legale rappresentante, ex art. 50 TUEL, di uno degli Enti tassativamente elencati dall'articolo 7, comma 8 della l. n. 131/2003.

Appare pacifico anche l'interesse dell'Ente alla soluzione del quesito proposto, conformemente alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 4/2014/QMIG e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui *"il criterio orientativo, che l'Ente territoriale chiede di esprimere alla Sezione regionale di controllo attivando l'esercizio della funzione consultiva, [deve essere] comunque giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente stesso, ancorché destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente."*

Quanto all'ammissibilità oggettiva, si può constatare come il quesito risulta formulato in

termini di generalità ed astrattezza, in coerenza con le indicazioni fornite fin dal primo atto di indirizzo del 2004, secondo il quale *“fatta salva la specificità della fattispecie sottoposta, sarebbe opportuno che le Sezioni formulassero il parere individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile”*. Infatti, nell’esercizio della funzione consultiva le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte in nessun modo nei processi decisionali degli Enti, ma solo offrire solo indicazioni sulla portata e sull’ambito applicativo delle norme di riferimento.

Per quanto riguarda poi l’ammissibilità *ratione materiae*, secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti, la materia di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva prevista dall’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ancorché *“non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese”* non può *“investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria- patrimoniale”*. Tale ultima ipotesi interpretativa renderebbe la Sezioni regionali di controllo organi di consulenza generale delle Amministrazioni, incompatibile con la funzione di controllo intestata alla Corte, che deve essere terza ed imparziale. In coerenza con tali presupposti la materia di contabilità pubblica è da interpretarsi nell’ambito *“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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all’amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase “discendente” distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico”* (Deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie).

A ciò si aggiunge che devono essere ritenuti oggettivamente inammissibili anche le richieste di parere concernenti fatti gestionali specifici o già compiuti o quesiti che formano oggetto di esame di altri organi, anche in sede giurisdizionale, proprio per evitare interferenze e condizionamenti o di orientare le Amministrazioni nelle scelte di condotte processuali pendenti o in corso di instaurazione. Sono inoltre da escludere i quesiti ex art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 che implicino valutazioni su comportamenti oggetto di eventuali iniziative giudiziarie da parte delle Procure regionali della Corte, al fine di scongiurare il rischio di pronunce che interferiscono su eventuali fattispecie di responsabilità.

Sulla base dei principi che disciplinano i limiti oggettivi della funzione consultiva, sopra

richiamati, la richiesta di parere, concernente sia le entrate che le spese, risulta ammissibile anche oggettivamente.

Quanto al merito, il Sindaco, in riferimento a quanto disposto dall'art. 1, comma 1091 della legge 30 dicembre 2018 n. 145, domanda se *“ la dizione “maggiore gettito accertato e riscosso” si riferisca a tutte le somme accertate e riscosse nell'esercizio precedente a quello di riferimento a titolo di recupero evasione IMU e TARI (ossia il maggior gettito rispetto alle somme acquisite in modalità spontanea), ovvero alla differenza tra gli importi accertati e riscossi a tale titolo nell'esercizio precedente a quello di riferimento e quelli accertati e riscossi nell'esercizio ancora precedente”*. Nella medesima richiesta di parere richiede altresì *“se tra le somme accertate e riscosse debbano considerarsi solo le riscossioni in conto competenza, con esclusione di quelle in conto residui, indipendentemente dal fatto che l'esercizio di riferimento dell'accertamento contabile incassato sia o meno compreso tra quelli di vigenza della disposizione comunale che prevede lo stanziamento del predetto fondo”*.

In merito al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Perugia si osserva, come peraltro evidenziato anche nella stessa richiesta di parere, che la medesima disposizione normativa ha formato oggetto del parere n. 113 del 22 maggio 2024 della Sezione regionale per la Lombardia. Nel quesito pervenuto, a mezzo del Consiglio delle autonomie locali, non si dà conto di alcuna ragione per discostarsi dall'interpretazione già individuata da un'altra articolazione territoriale di questa Corte.

Invero, la Sezione di controllo per la Lombardia ha affermato che *“non sono ravvisabili dubbi interpretativi in riferimento al “...montante...” a cui rapportare la percentuale “...massima del 5%...” rivelandosi lo stesso tenore letterale della norma inequivocabile, laddove specifica che i comuni possono, con proprio regolamento, “...prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti ...” dell'IMU e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente e risultante “...dal conto consuntivo approvato...” sia destinato al potenziamento delle risorse strumentali e al trattamento accessorio del personale; ed invero, l'unico parametro di riferimento considerato dal legislatore è il maggior incasso (di competenza) di tali entrate accertate, per l'appunto, nell'esercizio di competenza, senza che alcun rilievo o valenza possa attribuirsi né agli accertamenti singolarmente considerati (come sembra prospettare l'ente nella prima parte del quesito, contrassegnato dal n. 1), ignorando del tutto il correlato dato della relativa riscossione, né al computo delle riscossioni eventualmente avvenute a residuo per le medesime tipologie di entrate, sia che siano riferite all'accertamento effettuato nell'esercizio ancora precedente (ed incassate in quello corrente), sia che siano derivate dalla riscossione coattiva di ruoli provenienti da esercizi pregressi (e quindi ancora più remoti).*

In altri termini, deve ritenersi che non sia sufficiente il maggior accertamento, ma anche il maggior incasso, limitatamente all'anno a cui lo stesso accertamento si riferisce”.

Questo Collegio non ha motivo di discostarsi da tale esegesi ermeneutica. In primo luogo, si osserva che l'art. 14 delle preleggi dispone che *“Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati”*.

Nel caso di specie, il comma 1091 dell'art. 1 della citata legge 145 del 2018 deroga al limite previsto dall'art. 23 comma 2 del d.lgs 25 maggio 2017 n. 75.

La portata derogatoria della previsione in esame induce dunque a prediligere una interpretazione di tipo non estensivo del dato letterale della disposizione normativa.

Il percorso ermeneutico che individua la consistenza del Fondo mediante il riferimento all'accertamento (e riscossione) incrementale rispetto all'anno precedente appare suffragato dalla *ratio legis* della norma. Invero, tale esegesi pone l'incentivo in stretta correlazione con il costante incremento del *“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”*, risultando pertanto aderente al dato testuale della previsione normativa.

Si tratta, invero, di una previsione volta a stimolare il costante miglioramento dell'ente. Appare pertanto fisiologico che, in riferimento ad enti già particolarmente virtuosi, la norma richieda un ulteriore miglioramento dell'azione amministrativa.

La *ratio legis* è infatti desumibile nella volontà del legislatore di produrre un continuo incremento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in riferimento alle attività amministrative considerate dalla norma.

Il riferimento alla riscossione contenuto nella disposizione, inoltre, deve essere interpretato, in assenza di dati normativi di segno contrario, nell'ottica di stimolare una costante contrazione dello iato temporale che intercorre tra l'accertamento e la riscossione.

Una differente interpretazione del citato comma 1091, volta ad attrarre nel capo applicativo della disposizione anche la riscossione di somme in conto residui finanche remoti, finirebbe per svilire la natura incentivante della previsione legislativa consentendo l'applicazione della norma anche per enti che mantengono una rilevante dilatazione temporale tra accertamento e riscossione (e ciò nonostante abbiano incrementato il gettito riscosso in riferimento a residui vetusti).

Parimenti una differente esegesi che individuasse il maggior gettito facendo riferimento alle mere somme ulteriori rispetto al gettito spontaneo non apparirebbe in linea con il dato testuale della norma.

L'attività di accertamento e recupero dell'evasione costituisce un dovere per l'ente e dunque per il personale a ciò preposto. Il mancato recupero dell'evasione può infatti costituire,

ricorrendone i presupposti di legge, danno erariale. La norma pertanto non mira ad assicurare di per sé il recupero dell'evasione e la riscossione coattiva dei tributi avendo, invece, il più ambizioso obiettivo di stimolare l'ente (e dunque il personale) a porre in essere l'attività amministrativa in modo sempre più efficiente ed efficace rispetto alla situazione pregressa. Ad esempio, indirettamente, la norma disincentiva la prassi di provvedere alle notifiche degli atti al termine dell'anno, stimolando una contrazione dei tempi connessi a tale attività così che il versamento del tributo possa avvenire nel medesimo esercizio.

L'esposta interpretazione della norma assicura, dunque, che le attività amministrative prese in considerazione dalla disposizione siano connotate da adeguata celerità

La ratio della norma è, come evidenziato, da rinvenire nella volontà di incentivare la celere riscossione dei tributi, obiettivo primario per la finanza pubblica.

Dalla ricostruzione, nei termini esposti, del perimetro applicativo della norma discende l'assorbimento del secondo quesito posto dal Sindaco, evidenziando in ogni caso che il dato testuale non offre alcun elemento per differenziare l'applicazione della norma a seconda che l'esercizio di riferimento dell'accertamento contabile incassato sia o meno compreso tra quelli di vigenza della disposizione comunale che prevede lo stanziamento ex art. 1 comma 1091 della citata legge n. 145.

P.Q.M.

Nei termini sopra riportati la Sezione regionale di controllo per l'Umbria esprime il proprio parere sulla richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Perugia.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Perugia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 luglio 2024.

Il Magistrato estensore
Antonino Geraci

 Antonino Geraci
CORTE DEI CONTI
24.07.2024 11:46:40 GMT+01:00

Il Presidente
Antonello Colosimo

 Antonello Colosimo
CORTE DEI CONTI
24.07.2024 22:11:14 GMT+01:00

Depositato il 25 luglio 2024
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani

 ANTONELLA
CASTELLANI
25.07.2024 06:58:06
GMT+01:00