



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

Nella Camera di Consiglio del 18 aprile 2018
composta dai magistrati

dott. Rosario Scalia	Presidente
dott. Raffaele Maienza	Primo Referendario (relatore)
dott. Luigi Gianfranceschi	Consigliere

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti "Disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti";

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Picerno (PZ), pervenuta a questa Sezione in data 29.01.2018 prot. n. 54;

Viste l'ordinanza presidenziale n. 5 del 18 aprile 2018, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 18 aprile 2018 il relatore dott. Raffaele Maienza;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Picerno (PZ) ha inoltrato in data 29 gennaio 2018 a questa Sezione un'articolata richiesta di parere in materia di Imposta municipale propria (IMU) chiedendo se all'ufficio tributi dell'ente possa essere *“destinata una parte delle entrate materialmente rimosse a seguito di azione accertatrice per finanziare progetti di lotta all'elusione fiscale locale già realizzati o da realizzare e riferiti alle annualità di imposta dal 2012 in poi”*, così come previsto in passato per l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che è stata individuata dalla costante giurisprudenza contabile, essere il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

2. In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente presso le instaurabili magistrature sia civile che amministrativa).

In relazione al primo profilo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto proviene dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i Comuni, il Sindaco.

2.1. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in

primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, le Sezioni regionali, in più occasioni, hanno riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR).

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Alla luce delle predette coordinate interpretative, ritiene il Collegio che la richiesta di parere all'odierno esame possa rientrare tra quelle oggettivamente ammissibili, considerato che la stessa – senza involgere valutazioni su fattispecie specifiche – attiene unicamente agli aspetti contabili, concernendo l'individuazione dei limiti finanziari stabiliti in materia.

3. Per la disamina del quesito posto dal Comune di Picerno, occorre premettere che l'art. 3, comma 57, della legge n. 662/1996 aveva stabilito che una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) poteva essere destinata al potenziamento degli uffici tributari dei Comuni, sia in termini di risorse strumentali che di risorse umane.

L'art. 59 del d.lgs. n. 446/1997, alla lettera p) del comma 1, aveva previsto che, per le finalità di potenziamento degli uffici tributi, potevano essere altresì attribuiti compensi incentivanti al personale addetto, mediante apposita norma da inserirsi nel regolamento dell'imposta comunale sugli immobili.

Tale facoltà era poi stata inserita nel d.l. 201/2011, dove, anticipando l'IMU in via sperimentale, all'articolo 13, comma 13, venivano richiamate le disposizioni dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. 23/2011, inerenti la potestà di accertamento dell'IMU, confermando, nel contempo, la potestà regolamentare dei Comuni di cui agli artt. 52 e 59 del d.lgs. 446/1997.

Senonché, con la legge n. 44/2012, di conversione del decreto legge n. 16/2012, è stata eliminata l'estensione di tale disciplina (e il riferimento legislativo) contenuta originariamente nel citato D.lgs. n. 23/2011, stralciando il richiamo all'art. 59 citato.

Il mancato richiamo nella disciplina dell'Imu alla norma dell'art. 59, comma 1, lett. p), del D.Lgs. n. 446/1997, non rende più possibile l'introduzione dei compensi incentivanti nel regolamento del tributo.

3.1. Ne discende che tale previsione – afferente i soli compensi ICI – non può ritenersi applicabile ad altri tributi, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha escluso

l'utilizzo dello strumento regolamentare per erogare compensi incentivanti per le entrate locali diverse dall'Ici (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 577/2011/PAR del 10 novembre 2011), o, per l'attività di recupero dei tributi erariali (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 127/2011/PAR del 21 dicembre 2011).

Né, tantomeno, per i medesimi motivi, è possibile invocare l'art. 52 del D.lgs. n. 446/97 e della ivi contemplata potestà regolamentare generale per introdurre nel regolamento IMU una disposizione sugli incentivi al personale (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 22/2013/PAR) poiché tale potestà incontra un limite invalicabile nella previsione normativa di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici, sancita dall'art. 2, comma 3, dall'art. 24, comma 3 e dall'art. 45, comma 2 del D.lgs. 165/2001.

Come è noto, in virtù di tale principio, nulla è dovuto, oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che ha svolto una prestazione che rientra nei suoi doveri d'ufficio.

Il principio si coniuga con quello, previsto sempre dalle norme citate, della riserva alla contrattazione collettiva in tema di determinazione del corrispettivo delle prestazioni dei dipendenti: ne consegue, da un lato, che solo il contratto collettivo nazionale, può fissare in maniera onnicomprensiva il trattamento economico, mentre quello decentrato assume rilevanza nei limiti di quanto disposto dalle fonti nazionali.

Pertanto, neppure potrebbe tornare utile, al fine di individuare altre specifiche disposizioni di legge che autorizzino l'inserimento nel fondo del trattamento accessorio degli incentivi al personale addetto al recupero dell'evasione Imu, la norma contenuta nell'art. 3, comma 57, della legge n. 662/2006, poiché quest'ultima, in base alla quale una quota del gettito dell'imposta poteva destinarsi al potenziamento dell'ufficio tributi, si riferiva espressamente all'Ici.

Considerato, quindi, che la materia è demandata alle leggi e ai contratti collettivi nazionali, non derogabile a livello regolamentare locale, la Sezione è dell'avviso che, in assenza di una specifica disposizione di legge, il Comune non è autorizzato a prevedere compensi incentivanti per gli accertamenti IMU in favore del personale dipendente e/o, più in generale, per il potenziamento dell'ufficio tributi.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo per la Basilicata esprime il proprio parere sul quesito formulato dal Comune di Picerno in data 29 gennaio 2018 nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Potenza, nella camera di consiglio del 18 aprile 2018.

Il Relatore

F.to dott. Raffaele Maienza

Il Presidente

F.to dott. Rosario Scalia

Depositata in segreteria il 18 aprile 2018

per il Preposto ai servizi di supporto

F.to rag. Gerardino Picerno