



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ennio COLASANTI	Presidente
Dott.ssa Luisa D'EVOLI	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Referendario (relatore)
Dott. Francesco BELSANTI	Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Referendario nell'

adunanza del 7 giugno 2012 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE.

- Vista la lett. proc. n. 44 del 23 aprile 2012, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in data 13 aprile 2012 dal Sindaco del Comune di Loano (SV), ai sensi dell'art. 7⁸ L. 5 giugno 2003, n. 131;
- Vista l'ordinanza presidenziale n. 32/2012, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito in camera di consiglio il magistrato relatore, Dott. Alessandro Benigni;

FATTO

Con istanza in data 13 aprile 2012, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 44 del 23 aprile 2012 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 7

maggio 2012 con il n. 0001537 - 07.05.2012 - SC LIG - T85 - A, il Sindaco del Comune di Loano ha inviato una richiesta di parere inerente alla possibilità di:

- a) procedere al pagamento degli emolumenti derivanti dagli incentivi ICI relativi agli esercizi 2002 - 2010, alla luce della vigente normativa in tema di spese di personale e di blocco delle risorse decentrate, procedendo alla rettifica delle poste integrative dei fondi delle risorse decentrate esercizi 2002 - 2010 *«attraverso un atto ricognitivo che integri i fondi degli anni indicati con le somme che si andranno a corrispondere»* nonché dei prospetti relativi al conto annuale di competenza degli esercizi 2002 - 2010;
- b) inserire nel fondo delle risorse decentrate 2011 le poste relative all'incentivo recupero I.C.I. 2011 *«posto che il fondo 2011 - per la parte finanziata con risorse a carico del bilancio dell'ente - ha già raggiunto il tetto del 2010»*

DIRITTO

1. Separazione degli atti

La richiesta di parere concerne distintamente due quesiti relativi al pagamento degli emolumenti derivanti dagli incentivi ICI relativi agli esercizi 2002 - 2010 e all'eventuale inserimento nel fondo delle risorse decentrate 2011 delle poste relative all'incentivo recupero I.C.I. 2011.

La Sezione ha ritenuto opportuno separare la trattazione del secondo quesito, sottoponendolo, sotto i profili che ora si esporranno, alla valutazione del Presidente della Corte dei conti ai sensi della procedura di cui all'art. 17₃₁ L. 3.08.2009, n. 102, al fine di sottoporre nuovamente la questione sotto diversi profili non ancora presi in considerazione, alle Sezioni riunite.

2. Sull'ammissibilità della richiesta di parere

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7₈ L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene all'interpretazione di disposizioni relative alle risorse impiegabili per il trattamento economico accessorio del personale, con particolare riferimento al rispetto delle limitazioni di spesa introdotte dal Legislatore, aventi diretta incidenza sul bilancio dell'Ente.

3. La questione di merito. La giurisprudenza di controllo

L' art. 3 L. 23.12.1996 n. 662 consente di destinare « una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili ... al potenziamento degli uffici tributari del comune».

L'art. 59 Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 prevede che «ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune, ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto».

L' art. 9_{2bis} D.L. n. 78/2010 dispone che «a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio».

Il Comune di Loano chiede di sapere se il tetto previsto dall'ultima norma menzionata possa essere derogato, con riferimento alle poste relative all'incentivo recupero ICI, allorquando il criterio preponderante di attribuzione dei medesimi, individuato in sede di contrattazione decentrata integrativa, sia quello del raggiungimento degli obiettivi predeterminati, a prescindere dalla categoria di inquadramento del dipendente.

La questione relativa alla inclusione dei compensi incentivanti per il recupero dell'ICI nel tetto quale elemento da considerare per calcolare l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, che non deve superare

quello erogato nell'anno 2010, è stata oggetto di diverse pronunce della Corte dei Conti, anche in sede nomofilattica.

C.d.C. Sez. contr. Veneto 28.02.2011 n. 194; 3.05.2011 n. 285 sono per la soluzione affermativa differenziando tale fattispecie da quella descritta dall'art. 9^{2bis} D.L. n. 78/2010, che si riferisce alla riduzione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti del 5% e del 10% qualora superino una determinata soglia retributiva, in quanto la prima, a differenza della seconda, *«impone alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate, stabilendo in particolare non un tetto alle singole retribuzioni (come nella fattispecie del comma 2 del citato art. 9) bensì un tetto al complesso della retribuzione accessoria dell'intero Ente».*

La soluzione, seppure con diverse motivazioni, è stata condivisa da C.d.C. Sez. riun. 4.10.2011 n. 51. Il Supremo Consesso, infatti, partendo dal presupposto che la *ratio* dell'art. 9^{2bis} D.L. cit. sia quella della cristallizzazione del tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici, specifica che *«si tratta di una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata»* raccordando tale disposizione con gli artt. 14⁹, D.L. 78/2010 e l'art. 1¹¹⁸ L. 13.12.2010 n. 220 che prevedono altrettante ipotesi di riduzione di spesa del personale

4. La valutazione della Sezione sulla questione sottoposta. Rimessione al Presidente della Corte dei Conti per la valutazione sulla questione di massima

La Sezione ritiene che l'autorevole interpretazione delle Sezioni Riunite meriti di essere riesaminata sotto i profili del buon andamento della funzione amministrativa e di tutela degli interessi erariali.

Indubbiamente, la *ratio* dell'art. 9^{2bis} L. cit. è quella di porre un limite imperativo alla spesa di personale, puntando sulla compressione delle voci relative al trattamento accessorio che, nel corso degli ultimi anni, sono quelle che hanno principalmente comportato una crescita retributiva pubblica svincolata da qualsiasi riferimento a

predeterminati parametri di compatibilità economica. Tale fenomeno è stato aggravato dalla circostanza che, in sede di contrattazione collettiva locale, le risorse sono state utilizzate solo in minima parte per finanziare istituti volti a premiare la maggiore produttività degli interessati, avendo invece implementato trattamenti fissi e continuativi.

In quest'ottica, per arginare tale situazione, il Legislatore ha emanato delle norme che consentissero di frenare l'aumento incontrollato della spesa corrente relativa al personale, causa non secondaria dell'incremento esponenziale del debito pubblico.

Peraltro l'obiettivo finale prefissato dal Legislatore è costituito dal miglioramento dei saldi di bilancio che consenta di rispettare gli stretti paletti delimitati in sede europea. Fondamentale in tal senso è la prima parte dell'art. 9₂ L. cit. che specifica come tali disposizioni siano state adottate «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle **esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea**». L'interpretazione concreta e l'applicazione della norma, pertanto, deve essere operata in modo da consentire il conseguimento di un valore economico positivo, identificato in linea generale nella riduzione della componente negativa costituita dalla spesa di personale.

Le Sezioni riunite ritengono che tale finalità imponga una stretta interpretazione della norma.

La Sezione ritiene che un'impostazione come quella sopra considerata, se applicata agli incentivi per il recupero dell'ICI, comporti conseguenze opposte a quelle volute dal Legislatore.

Occorre tenere presente infatti che l'art. 59 D. Lgs. 446/ 1997 che prevede la possibilità di attribuire compensi incentivanti a titolo di «potenziamento degli uffici tributari comunali» deve essere coordinato con l'art. 357 L. 662/1996 che specifica come il «potenziamento degli uffici tributari comunali» avvenga mediante l'utilizzazione di «una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili».

Un'interpretazione logico - sistematica delle due disposizioni permette quindi di ritenere che la contrattazione delegata possa prevedere l'attribuzione di compensi incentivanti al

personale degli uffici tributari comunali mediante somme derivanti dal gettito fiscale.

Ecco allora che, effettivamente, in assenza di recupero di evasione fiscale, la medesima attribuzione, costituendo un costo ulteriore senza ricavarne alcun beneficio economico, comporta un aggravamento della situazione di finanza pubblica che il Legislatore ha voluto delimitare per gli anni 2011 - 2013 nella stessa somma erogata nell'esercizio 2010.

Differente è la situazione in cui i compensi incentivanti siano costituiti unicamente da percentuali sul gettito **effettivamente riscosso, e non semplicemente accertato**, derivante da recupero di evasione tributaria. In questo caso, all'opposto, la previsione e l'assegnazione di compensi incentivanti, condizionata al raggiungimento di risultati positivi, consente il conseguimento di quegli obiettivi di politica economica sulla cui base è stato adottato il D.L. 78/2010. Ciò in quanto l'operazione comporta sempre e necessariamente **un saldo positivo** costituito dalla differenza tra il totale delle somme recuperate e la quota ragionevolmente destinata ai compensi incentivanti che, costituendo comunque una componente attiva patrimoniale consente indirettamente di agevolare **«il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea»**.

Un chiaro indice normativo che rafforza questa interpretazione, nonché l'opportunità di sottoporlo all'autorevole vaglio del Supremo Consesso, sono oggettivamente rinvenibili nell'art. 10 D. Lgs. 6.09.2011 n. 149 che prevede l'incentivo dell'attribuzione del 50% delle maggiori somme relative a tributi statali riscossi in favore delle Province che abbiano contribuito al relativo accertamento proprio per gli effetti positivi di tale azione.

Diviene allora maggiormente rispondente alla *voluntas legislatoris*, considerata anche alla luce dei provvedimenti legislativi approvati successivamente al D.L. n. 78/2010, una soluzione che consenta comunque di ripartire degli incentivi legittimati dal raggiungimento di risultati positivi, in termini di tributi effettivamente riscossi, nella lotta contro l'evasione fiscale.

La medesima soluzione, peraltro, trova anche dei referenti indiretti di matrice costituzionale negli artt. 97 - 53 - 2 della Carta fondamentale in quanto, ponendosi in linea con le finalità di incentivazione e di motivazione già più volte richiamate dalla

giurisprudenza contabile di controllo per giustificare la disciplina speciale riservata alla materia dei diritti di rogito e dei compensi derivanti dalle spese di lite ai componenti dell'Avvocatura interna, consente una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto, potenziando indirettamente la capacità di accertamento dei singoli Comuni, permette di riversare su una maggiore platea di soggetti, nella misura ritenuta proporzionata dal Parlamento secondo la propria capacità economica, l'onere di concorrere al mantenimento dei servizi pubblici, in attuazione dei doveri fondamentali di solidarietà economica e sociale.

Non può nascondersi infatti che la previsione di potere percepire somme di denaro, anche modeste, che vadano ad integrare un trattamento economico fermo da anni essendo stata nel frattempo sospesa la contrattazione collettiva, stimoli indubbiamente la produttività ed alacrità del personale, altrimenti frustrato per il fatto che non gli venga riconosciuto nemmeno in parte un premio per l'attività straordinariamente svolta.

Tale ultima situazione porterebbe i seguenti effetti, sicuramente negativi sotto il profilo della finanza pubblica:

- a) una inefficiente azione di recupero dell'evasione fiscale, con conseguente violazione del principio di buon andamento;
- b) una riduzione del gettito, parte del quale, in ultima analisi, potrebbe essere destinata alla riduzione del debito pubblico, con conseguente violazione degli obiettivi posti alla base del D.L. 78/2010;
- c) la violazione del dovere costituzionale di solidarietà economica di tutti di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva.

Poiché la valutazione prospettata dalla Sezione viene a trovarsi in oggettivo contrasto con quella recentemente fornita, oltre che dalle altre Sezioni regionali di controllo, anche dalle Sezioni Riunite ed al fine di consentire il riesame della fattispecie alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Sezione ritiene di sottoporre all'attenzione del Presidente della Corte la seguente questione di massima: *«sei compensi dovuti dal Comune ai dipendenti degli uffici tributarie derivanti da effettivo recupero di I.C.I. non riscossa nei precedenti esercizi di competenza, successivamente accertata e definitivamente incassata, dovendo necessariamente transitare attraverso il Fondo*

risorse decentrate, siano soggetti o meno al limite di spesa previsto dall'art. 9_{2bis} D.L. n. 7812010, che prevede l'impossibilità di destinare annualmente al trattamento accessorio del personale somme superiori al corrispondente importo stanziato in bilancio per l'anno 2010.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria ritiene di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi dell'art. 17₃₁ D.L. n. 78/2009, in ordine alla opportunità di rimettere alle Sezioni riunite della Corte questione di massima concernente il quesito formulato dal Comune di Loano.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 7 giugno 2012

Il Magistrato estensore

(Alessandro Benigni)

Il Presidente

(Ennio Colasanti)

Depositata il 22 giugno 2012

Il Preposto alla Segreteria

(Dott. Michele Bartolotta)