



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai Magistrati:

Luciana Savagnone	- Presidente
Anna Luisa Carra	-Consigliere
Adriana La Porta	-Consigliere – relatore
Luciano Abbonato	-Consigliere
Ignazio Tozzo	- Consigliere
Tatiana Calvitto	- Referendario

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni;

VISTI, in particolare, gli artt. 243 bis e ss. del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotti dall'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Trapani in data 18/11/2019 (prot. n. 102261- prot. Cdc n. 14545 del 19/11/2019);

VISTA l'ordinanza n. 185/2019/CONTR del 10/12/2019 con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

UDITO, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2020, il relatore, Cons. Adriana La Porta; ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con nota prot. n. 102261 del 18/11/2019 il Sindaco del Comune di Trapani inoltrava richiesta di parere ex art. 7, VIII c., l. 131 del 2003, in ordine al riconoscimento di fondi vincolati, sotto il profilo della competenza e della cassa, e quindi esclusi dal tetto di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. 75/2017, ai proventi derivanti:

- dall'incremento fino ad un massimo del 10% dei diritti ed oneri per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi delle domande di sanatoria (art. 32, comma 40, del d.l. n. 269/2003);
- dal 50 per cento delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione (art. 32, comma 41, del d.l. n. 269/2003).

In relazione alle suddette entrate il Sindaco articolava, quindi, cinque specifici quesiti che di seguito si riportano:

- 1) Qualora l'ente deliberi ai sensi dell'art. 32, comma 40, del d.l. n. 269 del 2003, l'incremento fino ad un massimo del 10 % dei diritti e oneri per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi delle domande di sanatoria e stabilisca di destinarli a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria, tali entrate hanno un vincolo di destinazione sotto il profilo

della competenza e della cassa e le relative spese sono escluse dal tetto di cui all'art. 23 , comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017?

2) Qualora l'ente nulla abbia disposto, il 50 % delle somme riscosse a titolo di congruaggio dell'oblazione di cui all'art. 32, comma 41, del d. l. n. 269 del 2003, ha un vincolo di destinazione sotto il profilo della competenza e della cassa ovvero è da considerare risorsa che genericamente finanzia le spese di bilancio, in ossequio al principio di unicità del bilancio?

3) In assenza di incremento fino ad un massimo del 10% dei diritti e degli oneri dovuti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, così come ammesso dall'art. 32, comma 40, del d. l. n. 269 del 2003, è possibile destinare il 50 % del congruaggio dell'oblazione di cui al successivo comma 41 a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario e tali spese sono escluse dal tetto di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75 del 2017?

4) Così come indicato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto nella deliberazione n. 31/2013, il vincolo di destinazione dell'incremento fino ad un massimo del 10 % dei diritti ed oneri per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, così come ammesso dall'art. 32, comma 40, del d. l. n. 269 del 2003 e, se praticabile, del 50% delle somme riscosse a titolo di congruaggio dell'oblazione, art. 32, comma 41, d.l. n. 269 del 2003, a progetti finalizzati all'istruttoria delle domande di sanatoria da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario è costituito esclusivamente mediante apposito atto regolamentare, pena la mancata esclusione dal tetto di cui all'art. 23, comma 2 , del d. lgs. n. 75 del 2017?

5) L'erogazione dell'incentivo per l'istruttoria delle domande di sanatoria edilizia deve essere oggetto della contrattazione integrativa?

La presente richiesta di parere è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

Occorre preliminarmente accertare, pertanto, se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, relativo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, la Sezione Autonomie, con atto di indirizzo del 27/4/2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, ha affermato che le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, sindaco).

Pertanto, nel caso in specie è il sindaco l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

La richiesta di parere formulata dal Comune di Trapani è, quindi, ammissibile, sotto il profilo soggettivo, poiché proveniente dall'organo a ciò legittimato.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, si rileva, innanzitutto come la disposizione di cui al c. VIII dell'art. 7 della legge 131 del 2003, nel prevedere la facoltà per le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, deve essere letta nell'ambito del contesto normativo di riferimento, laddove nel precedente comma VII, la norma 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.

La lettura del combinato disposto delle due disposizioni porta ad affermare che l'ambito dell'attività consultiva attribuita alla Corte ricade, comunque, nel quadro generale della contabilità pubblica.

In quest'ottica, è evidente e conseguente 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 innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione.

Sul punto le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, c. 31 del decreto-legge 1/7/ 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3/8/2009, n. 102, in tema di ammissibilità oggettiva di una richiesta di parere, hanno delineato l'ambito della contabilità pubblica quale sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, comprendente anche le materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, affermando che *"non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione ed alle connesse scritture di bilancio"* (SS.RR. delib. n. 54 del 17/11/2010). Anche la Sezione Autonomie, ribadendo il concetto di contabilità pubblica, aveva precedentemente affermato che *"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 provvedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico” (Sez. Aut. delib. n. 5/2006).

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere pareri su temi di carattere generale e su fattispecie astratte inerenti alle disposizioni normative che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede i singoli interventi di settore di attività. Alla luce dei principi richiamati il Collegio ritiene ammissibile la richiesta di parere riguardante l'interpretazione e l'applicazione di norme, con refluenze in tema di contenimento della spesa pubblica.

Nel merito, occorre procedere dal dettato normativo della l. n. 662 del 23/12/1996, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” che all'art. 2, c. 48, dispone che “ *I comuni sono tenuti ad iscrivere nei propri bilanci le somme versate a titolo di oneri concessori per la sanatoria degli abusi edilizi in un apposito capitolo del titolo IV dell'entrata. Le somme relative sono impegnate in un apposito capitolo del titolo II della spesa. I comuni possono utilizzare le relative somme per far fronte ai costi di istruttoria delle domande di concessione o di autorizzazione in sanatoria, per anticipare i costi per interventi di demolizione delle opere (...), per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, per interventi di demolizione delle opere non soggette a sanatoria entro la data di entrata in vigore della presente legge, nonché per gli interventi di risanamento urbano ed ambientale delle aree interessate dall'abusivismo. (...)*”; al c. 49 è, quindi, previsto che “ *Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i fondi all'uopo accantonati, per progetti finalizzati da*

svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario, ovvero nell'ambito dei lavori socialmente utili. I comuni possono anche avvalersi di liberi professionisti (....)".

Il legislatore è, quindi, intervenuto nuovamente in materia, con il d.l. n. 269 del 30/9/2003 recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dei conti pubblici", il quale, all'art. 32, c. 40 dispone che *"Alla istruttoria della domanda di sanatoria si applicano i medesimi diritti e oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi. Come disciplinati dalle amministrazioni comunali per le medesime fattispecie di opere edilizie. Ai fini dell'istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti ed oneri fino ad un massimo del 10% da utilizzare con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23/12/1996, n. 662. Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i diritti e oneri di cui al precedente periodo, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario";* il successivo c. 41 dispone, infine, che *" Al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria presentate ai sensi del presente articolo (...), il 50 % delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione (ai sensi dell'art. 35, c. 14, della l. 47 del 1985) è devoluto al comune interessato. Con decreto interdipartimentale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di applicazione del presente comma".*

Ciò posto, con il primo quesito il comune di Trapani chiede se somme derivanti dall'eventuale incremento fino ad un massimo del 10 % dei diritti e oneri per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi delle domande di sanatoria, destinati a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario per l'attività istruttoria connessa al rilascio

delle concessioni in sanatoria, abbiano un vincolo di destinazione e le relative spese siano escluse dal tetto di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Si richiama, al riguardo, la deliberazione n. 51/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite di questa Corte dei conti, resa in sede di nomofilachia sulla portata dei vincoli introdotti dall'art. 9, c. 2 bis, del d. l. n. 78 del 2010. In quella sede le Sezioni Riunite affermavano che la norma era da considerarsi di stretta interpretazione e come tale insuscettibile di interpretazioni estensive, giacché la volontà del legislatore era quella di porre un limite alla crescita incondizionata degli emolumenti accessori da destinare indistintamente alla generalità dei dipendenti degli enti locali. Detto orientamento giurisprudenziale, è stato confermato da successive pronunce delle Sezioni controllo (Sezione controllo Veneto, del. n. 31/2013/PAR; Sezione controllo Toscana, delib. n. 70/2018/PAR) intervenute anche dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 75 del 2017, norma richiamata dal comune di Trapani, nella richiesta di parere.

Orbene, nel caso in specie, trattasi di somme derivanti da entrate appositamente deliberate dall'ente locale e destinate a finanziare progetti finalizzati, da svolgere oltre l'orario ordinario di servizio, da parte di personale appositamente addetto.

Questa Sezione di controllo, pertanto, ritiene che la lettura testuale del dettato normativo in materia, porti ad escludere dalla sottoposizione ai vincoli di contenimento della spesa retributiva, i compensi corrisposti al personale a seguito di progetti finalizzati allo smaltimento delle pratiche di sanatoria edilizia, svolti oltre l'orario di lavoro. Ed invero, dette somme, derivanti dall'aumento fino al 10% dei diritti ed oneri che gli utenti devono versare per le pratiche di sanatoria edilizia affluiscono in bilancio, ai sensi dell'art. 2, c. 48 della l. n. 662 del 1996, nel titolo IV delle entrate - entrate in conto capitale, all'interno del

quale, ai sensi del d. lgs. 118 del 2011, è prevista la voce entrate da sanatorie e condoni, con ciò distinguendo nettamente dette risorse, nell'allocazione di bilancio, dalle entrate di parte corrente e sottolineandone il carattere "speciale". In tal senso le richiamate pronunce di questa Corte nel porre l'accento sul carattere di specialità delle norme riguardanti i proventi da sanatoria edilizia, ritengono le stesse sottratte alla disciplina generale sul trattamento economico accessorio del personale, in quanto detti compensi sono corrisposti con fondi che si autoalimentano e che di conseguenza non comportano un effettivo aumento di spesa.

In ordine al primo quesito formulato, pertanto, questa Sezione ritiene che le entrate costituite dall'aumento del 10 % dei diritti e oneri per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi delle domande di sanatoria, destinati a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria, hanno un vincolo di destinazione sotto il profilo della competenza e della cassa e le relative spese sono escluse dal tetto di cui all'art. 23 , comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Analoghe considerazioni valgono in ordine al secondo quesito formulato, ed invero anche le entrate derivanti dal 50 % delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione di cui all'art. 32, comma 41, del d. l. n. 269 del 2003, hanno un vincolo di destinazione sotto il profilo della competenza e della cassa.

La lettura sistematica della norma, infatti, non può portare a conclusioni diverse per le due tipologie di entrate, trattandosi di entrate caratterizzate da "specialità" con precisi vincoli di destinazione che risultano dalla lettura testuale dell'art. 32, c. 41, laddove recita che il 50% delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione è devoluto al comune

interessato al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria presentate. La norma, nel destinare ai comuni dette entrate, le collega direttamente alla finalità dell'incentivazione della definizione delle domande di sanatoria, con ciò ponendo un vincolo di destinazione ben individuato. Conclusivamente, pertanto, le entrate costituite dal 50% delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione hanno un vincolo di destinazione e non possono essere considerate risorse generiche.

Ulteriore quesito formulato riguarda l'ipotesi se, in assenza di incremento fino ad un massimo del 10% dei diritti e degli oneri dovuti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, così come ammesso dall'art. 32, comma 40, del d. l. n. 269 del 2003, sia possibile destinare il 50 % del conguaglio dell'oblazione di cui al comma 41 a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario e tali spese siano escluse dal tetto di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75 del 2017.

Invero, la norma prevede quale finalità, che sta alla base dell'assegnazione delle somme ai comuni, l'incentivazione della definizione delle domande di sanatoria, lasciando tuttavia ai comuni la discrezionalità di individuare la concreta destinazione delle somme, purché nell'ambito della finalità di una sollecita definizione dei procedimenti pendenti (Sez. Cont. Lombardia, delib. n. 10/2011/PAR). Ciò posto, la lettura del combinato disposto dei commi 40 e 41 dell'art. 32, d.l. n. 269 del 2003 porta, tuttavia, questa Sezione ad escludere che dette somme possano essere destinate a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario ordinario di lavoro, per diverse considerazioni. Innanzitutto, a tale conclusione porta la lettura e l'interpretazione del testo normativo, laddove i progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario sono espressamente previsti, dal legislatore, solamente dal c. 40 e anche dal successivo comma 41. Quest'ultimo comma, viceversa, prevede

l'incentivazione della definizione delle domande di sanatoria, in senso lato, e come tale da intendere non esclusivamente nel senso di incentivi al personale, ma anche come incentivazione dell'attività dell'ufficio preposto, che può attuarsi anche mediante potenziamento delle dotazioni strumentali e/o informatiche, mediante riorganizzazioni, ecc.

In tal senso si era già espresso il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali, con un parere in data 15/4/2010, ove nel rappresentare *“l'impossibilità di remunerare il personale attingendo alla quota del 50 % delle oblazioni destinate ai comuni, ai sensi del citato c. 41 dell'art. 32”*, ribadiva che *“se l'ente non ha provveduto all'incremento del 10 % dei diritti ed oneri come richiesto dal predetto comma 40 dell'art. 32, non può procedere all'avviamento dei progetti come disciplinati dalla specifica normativa contenuta nelle disposizioni in commento”*.

Conclusivamente, pertanto, il parere di questa Sezione è che il 50% del conguaglio dell'oblazione di cui al comma 41 non può essere destinato a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario.

Con il quarto quesito si chiede se i progetti finalizzati di cui al comma 40 dell'art. 32, debbano essere oggetto di regolamentazione. La risposta è positiva, giacché con atto regolamentare l'amministrazione dovrà, ove ritenga di procedere, definire l'aumento del 10% dei diritti ed oneri, con contestuale assegnazione delle somme ai progetti finalizzati stessi.

Anche relativamente all'ultimo quesito, la risposta è positiva, nel senso che le risorse di cui all'art. 32, c. 40, del d.l. 269 del 2003, sono destinate, a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi e costituiscono parte variabile

del trattamento economico accessorio del personale, oggetto di disciplina in sede di CCNL.

P. Q. M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, pertanto, rilascia nelle sue stesse considerazioni il parere richiesto dal Comune di Trapani.

Dispone che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Trapani e all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica - Dipartimento Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella Camera di consiglio del 14 gennaio 2020.

Il Relatore

Adriana La Porta

Il Presidente

Luciana Savagnone

Depositata in Segreteria il 14/02/2020