



CORTE DEI CONTI

DELIBERAZIONE

DELLA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

Camera di consiglio del 29 luglio 2021

composta dai seguenti magistrati:

dr. Michele Oricchio Presidente- Relatore

dr. Rocco Lotito Consigliere

dr. Luigi Gianfranceschi Consigliere

dr. Michele Minichini Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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 della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

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», e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere avanzata, dal Sindaco del Comune di Matera con nota acquisita al protocollo da questo Ufficio al n. 0001156 del 5.7.2021;

VISTA l'ordinanza n. 22 del 29 luglio 2021 con la quale il sottoscritto Presidente ha

convocato questa Sezione di controllo per discutere e deliberare sul quesito sottoposto all'esame, nominando se stesso come relatore;

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del comune di Matera, con la richiesta di cui in epigrafe, chiedeva a questa Sezione di rendere un parere volto a chiarire *“se i proventi da diritti ed oneri da rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria destinati a specifici progetti riguardanti la relativa attività di disbrigo delle pratiche, da svolgersi oltre l'ordinario (quindi in orario di lavoro straordinario), sono esclusi (sterilizzati) dall'applicazione del vincolo di cui all'art. 23 Dlgs. n.25/2017 o se, invece, tali incentivi concorrono a incrementare il tetto del fondo dei compensi aggiuntivi- salario accessorio- previsto dall'art. 23 comma 2 del d.lgs. n. 75/2017”*.

Premetteva il richiedente che la definizione delle istanze di sanatoria (c.d. *“pratiche di condono edilizio”* presentate ai sensi delle leggi n. 47/85 ; n. 724/94 ; n. 326/03 e L.R. 18/2004) era di fondamentale importanza in quanto comportava ripercussioni sull'intera attività dell'Amministrazione, sia nella funzione di programmazione e di pianificazione territoriale, sia per gli investimenti nelle opere di urbanizzazione di intere zone del territorio, sia per la repressione dell'abusivismo edilizio.

Precisava che, nonostante la carenza di personale in cui versava, l'Ente aveva dovuto farsi carico delle attività straordinarie inerenti alla designazione della città a Capitale europea della cultura 2019 e che gli incombeni connessi all'evento trascorso, pesantemente rallentati dagli effetti della pandemia in atto, erano ancora evidenti stante la necessità di procedere alla rendicontazione dei fondi stanziati dal Governo per la realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture ritenute strategiche per la città.

Affermava altresì che il carico lavorativo degli Uffici Tecnici era di recente cresciuto per effetto dell' introduzione delle detrazioni fiscali del 110% (c.d. *“superbonus”*) previste dal Decreto Legge n. 34/2020 (Decreto Rilancio) convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, e successivamente modificato dal Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (c.d. Decreto Agosto), convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126, e dalla Legge 30 dicembre 2020, n.

178 (c.d. Legge di Bilancio 2021) con conseguente esigenza di smaltire tale arretrato anche per poter consentire ai privati di poter accedere concretamente ai benefici introdotti con la richiamata normativa.

Alla luce della testè sintetizzata situazione, il sindaco di Matera evidenziava come l'Amministrazione dallo stesso rappresentata intendesse avvalersi dei dipendenti già in servizio presso l'Ente, per procedere all'attività istruttoria per la definizione delle pratiche di condono non ancora ultimate, corrispondendo al personale dell'Ufficio tecnico un compenso aggiuntivo per lo svolgimento della valutazione delle domande di concessione o di autorizzazione edilizie in sanatoria ancora pendenti.

Riteneva, però, che tali prestazioni lavorative non potevano essere remunerate a titolo di straordinario visti i limiti per il fondo del salario accessorio del personale previsti dalla normativa vigente sicchè ipotizzava il ricorso alle previsioni recate dal comma 40 dell'art. 32 della L. 326/03 ai sensi del quale *«all'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 della istruttoria delle domande di sanatoria edilizia, ai sensi delle leggi 47/85, 724/94, 326/03 e L.R. 18/2004, può essere determinato dall'Amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti e oneri fino ad un massimo del 10% [...]»*;

Richiamava, altresì, il successivo comma 41 ai sensi del quale *«al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria presentate ai sensi del presente articolo, nonché ai sensi del capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, e dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni, il cinquanta per cento delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione, ai sensi dell'articolo 35, comma 14 della citata legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni, è devoluto al Comune interessato»*, nonché il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 18 febbraio 2005 (in Gazzetta Ufficiale n° 139 del 17 giugno 2005) con cui è stato stabilito che la quota del 50% della somma dovuta a conguaglio dell'oblazione per la sanatoria degli illeciti edilizi è versata dal richiedente la sanatoria direttamente al comune interessato, secondo le modalità stabilite dal comune stesso.

Concludeva chiedendo a questa Corte un parere circa il carattere di “specialità” delle richiamate norme riguardanti i proventi da sanatoria edilizia con conseguente loro natura derogatoria rispetto alla disciplina generale del trattamento economico del personale dipendente, così come peraltro già affermato in alcune pronunce della Corte dallo stesso richiamate.

Effettuati i necessari adempimenti, la richiesta di parere innanzi sintetizzata veniva portata nell’odierna camera di consiglio all’esame della Sezione che la decideva in base alle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1 - La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall’art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni di questa Istituzione di rilievo costituzionale, ha disposto che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, ovvero anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell’inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze.

Nell’esercizio della funzione consultiva la Sezione del controllo adita, in attesa della istituzione in Basilicata del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall’art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all’art. 123 della Costituzione, è chiamata innanzitutto a considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l’attivazione della stessa.

Infatti, in base alla normativa di riferimento (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003), l’esercizio di tale attività consultiva è sottoposto alla concorrente esistenza di due condizioni preliminari, la prima di natura soggettiva e la seconda di natura oggettiva.

2 - Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - dalla Sezione delle Autonomie sin dall'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso di specie la richiesta di parere rispetta, sotto tale profilo, le condizioni di legge per la sua ammissibilità in quanto risulta essere stata sottoscritta dal Sindaco p.t. del Comune di Matera che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'Ente e, dunque, istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, sicchè non vi è dubbio in merito alla sussistenza del predetto requisito.

3 - Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla "*materia di contabilità pubblica*" e deve avere ad oggetto "questioni generali ed astratte" tali da impedire qualsiasi possibilità di commistione con "attività gestorie": ritiene la Sezione che anche sotto tale aspetto la richiesta di parere, come enunciata, non presenti profili di inammissibilità in quanto è stata formulata in termini generali ed astratti e con riferimento a problematiche che, pur lambendo ambiti relativi al rapporto di lavoro pubblico, oggettivamente vanno prioritariamente ascritte all'area della "*materia della contabilità pubblica*" che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non può essere intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma è materia che include la normativa e i 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*» (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

4. Tanto premesso e procedendo all'esame del merito della questione sottoposta all'esame della Corte, si osserva come essa attenga essenzialmente alla possibilità per un ente locale di destinare parte degli introiti derivanti dalla gestione dei procedimenti di sanatoria di abusi edilizi, previsti dalle leggi n. 47/85, n. 724/94, e

n. 326/03 (nonché L.R. 18/2004) a specifici progetti riguardanti la relativa attività istruttoria , da svolgersi dai dipendenti interessati oltre l'ordinario (quindi in orario di lavoro straordinario), problematica sulla quale – pur in presenza di precedenti pareri (cfr., fra i più recenti, Sez. Siciliana n.9/2020 e Sez. Lombardia n.54/2021) si ritiene di dover effettuare alcune precisazioni che si pongono sulla scia delle richiamate pronunce cercando di arricchirne e contestualizzarne il tessuto argomentativo, anche alla luce della recente evoluzione del quadro normativo di riferimento.

La questione attiene essenzialmente alla qualificazione da dare a dette entrate, ovvero se esse debbano essere escluse (sterilizzate) dall'applicazione del vincolo di cui all'art. 23 del D.lgs. n.75/2017 o se, invece, tali incentivi concorrano a incrementare il tetto del fondo dei compensi aggiuntivi- salario accessorio- previsto dall'art. 23 comma 2 della predetta normativa.

Per potere dare una risposta esaustiva al quesito, come innanzi sintetizzato, occorre richiamare il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento: punto di partenza non può che essere costituito dal citato articolo che , al comma 2 così dispone : “ *...a decorrere da 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale , anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del D.lgs. n.165/2001 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016...*”

Una volta determinato tale ammontare ci si chiede se esso possa poi essere “incrementato” con entrate derivanti per gli enti locali dalla sanatoria di opere edilizie abusive : la legge n. 662 del 23/12/1996, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” all'art. 2, comma 48, così dispone: “*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 successivo comma era, inoltre, 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, successivamente, è intervenuto su tale materia, con il d.l. n. 269 del 30/9/2003 (convertito nella legge n.326/2003), recante il terzo condono edilizio nell'ambito di *"Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dei conti pubblici"*, con l'art. 32, che al comma 40 ha così disposto *"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 comma 41 dispone, poi, 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"*.

Quest'ultimo è stato emanato il 18 febbraio 2005 e, tra l'altro, ha stabilito che la quota del 50% della somma dovuta a conguaglio dell'oblazione per la sanatoria penale degli illeciti edilizi è versata dal richiedente direttamente al comune interessato, secondo le modalità stabilite da ogni ente locale .

Dunque, i due commi dell'articolo da ultimo richiamato (recante la disciplina vigente in materia), regolamentano due distinte voci di entrata propria per gli enti locali

derivanti dalla presentazione di domande di sanatoria (presentabili entro il termine ultimo del 31.12.2004) vale a dire diritti ed oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi (aumentabili del 10%) nonché la metà di quanto dovuto a conguaglio dell'oblazione corrisposta per ottenere il "condono edilizio" del manufatto abusivo : trattasi di due distinte entrate che, pur avendo simile natura speciale , non vengono però equiparate dal legislatore quanto ad utilizzabilità delle stesse da parte degli enti locali .

Va innanzitutto precisato quale sia l'impatto che su detta disciplina esercitano i vincoli introdotti dall'art. 9, c. 2 bis, del d. l. n. 78 del 2010 : in proposito le Sezioni Riunite di questa Corte con la deliberazione n. 51/CONTR/2011, resa in sede di nomofilachia, ebbero ad affermare che detta norma era da considerarsi di stretta interpretazione e come tale insuscettibile di ermeneutica estensiva esprimendo la volontà del legislatore - in un determinato momento storico, non del tutto superato- di porre un limite alla crescita incondizionata degli emolumenti accessori da destinare indistintamente alla generalità dei dipendenti degli enti locali senza però incidere su singole ipotesi di motivate e specifiche incentivazioni retributive.

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 Matera, nella richiesta di parere.

Tanto premesso, questa Sezione di controllo non può non rilevare l'ingiustificabile lasso di tempo trascorso per la definizione delle domande intese ad ottenere la sanatoria onerosa degli abusi edilizi precedentemente commessi (l'ultima legge consentiva tale possibilità previa presentazione di apposita domanda entro il 31.12.2004, prevedendo anche ipotesi di "silenzio assenso" in presenza di determinate circostanze) nel mentre la relativa problematica ha assunto rinnovata vitalità a seguito della necessità di "pronta definizione" delle istanze pendenti per consentire ai cittadini interessati di fruire delle detrazioni fiscali previste dalla recenti leggi volte ad implementare la ripresa economica post-pandemica, attraverso il

rilancio delle attività edilizie.

Ciò detto, l'interpretazione sistematica del dettato normativo di riferimento non può che condurre ad escludere dalla sottoposizione ai vincoli di contenimento della spesa degli enti locali, il complesso degli oneri gravanti sui soggetti che richiedono di "condonare" abusi edilizi : fra detti esborsi possono essere anche ricompresi quelli corrisposti al personale dipendente a seguito di progetti finalizzati allo smaltimento dei procedimenti di sanatoria edilizia, ma con le seguenti precisazioni .

Come detto, in tali casi, sono normativamente individuate due distinte voci di entrata, una relativa al conguaglio dell'oblazione ed una agli oneri concessori :

- a) le entrate per gli enti locali 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: 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. Pertanto, le entrate costituite dal 50% delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione hanno un vincolo di destinazione sotto il profilo della competenza e della cassa e non possono essere considerate risorse generiche.
- b) Ad analoga conclusione deve pervenirsi anche per quanto attiene agli introiti ulteriori derivanti dall'eventuale maggiorazione del 10% degli oneri espressamente deliberata dal Consiglio comunale ai sensi del comma 40 dell'art.32 della legge n.269/2003 per incentivare l'istruttoria delle relative istanze da parte del personale dipendente utilizzato per le relative istruttorie : dette somme, derivanti dall'aumento fino al 10% dei diritti ed oneri che i potenziali fruitori devono versare per le pratiche di sanatoria edilizia

affluiscono in bilancio dell'ente, 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. n.118 del 2011, è prevista la voce entrate da sanatorie e condoni, con ciò distinguendo nettamente dette risorse, nell'allocatione 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.

Per quanto attiene , però, all'utilizzabilità di detti fondi , il legislatore effettua una chiara distinzione in quanto consente la autonoma finanziabilità di progetti lavorativi volti alla definizione delle pratiche di "condono edilizio", solo con le entrate costituite dall'aumento del 10 % dei diritti e oneri per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi delle domande di sanatoria (ove deliberato dal competente Consiglio comunale), ma non con quelle derivanti dal 50% di quanto versato a titolo di oblazione nell'ambito del medesimo procedimento "premiale" : a ciò osta, infatti, il differente tenore letterale del disposto normativo di riferimento : infatti, nei commi 40 e 41 dell'art.32 della legge n.269/2003 viene chiaramente disciplinata in maniera diversa l'utilizzabilità di detti proventi.

La lettura sistematica della norma, nel mentre conferma che trattasi di due tipologie di entrate caratterizzate da "specialità" ne precisa la differente disciplina quanto al vincolo di destinazione poichè solo il comma 40 prevede l'utilizzabilità dell'extragettito ivi previsto per finanziare progetti volti ad incentivare il personale dipendente alla definizione delle relative istruttorie mentre il comma 41, prevede che il 50% delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione è devoluto al comune interessato per finalità generali sebbene volte ad incentivare la definizione delle domande di sanatoria presentate .

Detta norma, dunque, 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 preciso che non può che essere diverso da quello relativo alle somme oggetto di specifica regolamentazione nel comma precedente ed attenere ad un generale "efficientamento" della struttura amministrativa : infatti è solo con il comma 40 che viene introdotta la possibilità per l'ente locale di deliberare un aumento del 10% dei diritti e oneri per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi relativi a domande di sanatoria al fine precipuo di consentire la costituzione di fondi destinati a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria .

Solo in tal caso si ha uno specifico vincolo di destinazione sotto il profilo della competenza e della cassa e le relative spese possono considerarsi escluse dal tetto agli emolumenti accessori posto dall'art. 23 , co. 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Ad avviso della Sezione, solo per tali ultimi eventuali introiti si può parlare di somme derivanti da entrate appositamente deliberate dall'ente locale e destinabili al personale tecnico interno utilizzato nell'ambito di progetti finalizzati all'eliminazione dell'arretrato relativo alla conclusione dei procedimenti avviati a seguito della presentazione di domande di sanatoria di abusi edilizi.

Viceversa, 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, non si ritiene possibile destinare analogamente il 50 % del conguaglio dell'oblazione di cui al comma 41 a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario .

Tale disposizione, infatti, pur prevedendo quale finalità, che sta alla base dell'assegnazione delle somme ai comuni, l'incentivazione della definizione delle domande di sanatoria, lascia agli stessi enti la discrezionalità di individuare la concreta destinazione delle stesse nell'ambito della finalità di una sollecita definizione dei procedimenti pendenti (Sez. Cont. Lombardia, delib. n. 10/2011/PAR), ma non ne prevede l'utilizzabilità a meri fini retributivi.

L'interpretazione del combinato disposto dei commi 40 e 41 dell'art. 32, d.l. n. 269 del 2003 induce, dunque, questa Sezione ad escludere che tutto il gettito ottenibile

possa essere destinato dagli enti locali a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario ordinario di lavoro, per l'assorbente considerazione che si tratta di disposizioni che recano una diversa specifica regolamentazione degli usi consentiti delle relative entrate, laddove i progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario sono espressamente previsti dal legislatore esclusivamente dal comma 40 in cui si dispone che " 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" e non anche dal successivo comma 41 ("quod voluit dixit, quod noluit tacuit").

Quest'ultimo comma, viceversa, prevede l'incentivazione della definizione delle domande di sanatoria, in senso lato, e come tale da intendere non nel senso di incentivi al personale, ma come incentivazione dell'attività dell'ufficio preposto, che può attuarsi nelle forme più varie, potendo consistere nel potenziamento delle dotazioni strumentali e/o informatiche, nella riorganizzazione ed innovazione delle risorse materiali, nel ricorso- ove indispensabile- a collaborazioni esterne, etc.

In tal senso si era del resto già espresso, del resto, 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 solo gli introiti derivanti dall'aumento fino ad un massimo del 10% ("c.d."tetto") degli oneri per il rilascio di concessioni in sanatoria di abusi edilizi può essere destinato a lavoratori dipendenti adibiti a progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario, mentre non altrettanto è a dirsi per il 50% del conguaglio dell'oblazione di cui al citato comma 41.

Ovviamente i progetti finalizzati di cui al comma 40 dell'art. 32, debbono essere oggetto di previa regolamentazione sicchè l'amministrazione interessata dovrà, ove

ritenga di procedere in tal senso, definire l'aumento del 10% dei diritti ed oneri, con contestuale assegnazione delle somme ai relativi progetti finalizzati, prevedendone anche le modalità di controllo dello stato di attuazione.

Infine, l'occasione è propizia per affermare la condivisibilità e l'applicabilità al caso di specie della posizione espressa nella circolare n.2/2020 del Ministero della Funzione Pubblica (confermata in vari atti dell'ARAN) : la norma più volte richiamata in questo parere espressamente dispone che *“ per l'attività istruttoria connessa al rilascio di concessioni in sanatoria , i comuni possono utilizzare i diritti ed oneri di cui al precedente periodo , per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro “* .

Il chiaro disposto normativo presuppone, dunque, che detti progetti- ascrivibili all'area del lavoro straordinario- vengano eseguiti oltre l'orario di lavoro svolto in presenza sicchè ad essi si ritiene non possano essere adibiti lavoratori che si sono avvalsi del c.d. *“lavoro agile “* che è strutturato senza alcun riferimento alla prestazione lavorativa oraria : infatti la ratio legis è di garantire che tali attività - retribuite in maniera incentivata- vengano svolte in maniera verificabile al di là delle ordinarie prestazioni lavorative strutturate sul modulo orario, sistema che è incompatibile- appunto- con il c.d. *“lavoro agile”* ove l'obbligo di presenza ed il controllo del datore di lavoro subiscono un deciso ridimensionamento funzionalizzato alla responsabilizzazione del lavoratore (vedasi art.18 della legge n.81 del 22 maggio 2017).

Nella pubblica amministrazione tale modalità di espletamento della prestazione lavorativa è stata prevista dalla legge n.124 del 2015 (art.17) ed è stata ed è ampiamente utilizzata a far data dall'emanazione del d.l. 2 marzo 2020 n.9 recante *“Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori ed imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”* che, nella fase emergenziale, ha superato il regime sperimentale dell'obbligo per le amministrazioni di adottare misure organizzative per il ricorso a nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa con la conseguenza, però, di rendere allo stato incompatibile l'erogazione di emolumenti connessi a progetti finalizzati ove ne sia espressamente previsto lo svolgimento oltre l'orario di lavoro, come nel caso disciplinato dal comma 40 del

dell'art.32 della legge n.326/2003 .

Conclusivamente può affermarsi che solo le risorse di cui all'art. 32, c. 40, del d.l. n.269 del 2003, possono essere destinate a finanziare progetti finalizzati, da svolgere oltre l'orario di lavoro, relativi all'attività istruttoria connessa al rilascio di concessioni in sanatoria e possono costituire parte variabile del trattamento economico accessorio del personale a ciò impiegato -con le precisazioni innanzi svolte- senza soggiacere ai vincoli di cui all' art. 23, comma 2 del D.lgs. n.25/2017 purchè specificamente deliberate, regolamentate e oggetto di disciplina di dettaglio in sede di contrattazione collettiva.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Matera con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 29 luglio 2021.

Il Presidente relatore
dott. Michele Oricchio

Depositata in Segreteria il 31 agosto 2021

Il Preposto ai servizi di supporto

dott. Francesco Micucci