CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario (Relatore)
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell' adunanza del **5 febbraio 2025** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Settala (Mi)

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

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*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota del 15 gennaio 2025, pervenuta in pari data tramite il Portale Centrale Pareri ed acquisita al protocollo Cdc n. 647, con cui il Sindaco del Comune di Settala (Mi) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi del menzionato art. 7, c. 8, l. 131/2003;

VISTA l'ordinanza Presidenziale di assegnazione della richiesta di parere n. 7/2025;

UDITO il relatore, Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Settala (Mi) rivolge alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto il regime giuridico degli incentivi al personale incaricato di assistere l'ente locale nel giudizio tributario.

Richiamate le disposizioni normative in materia e le recenti pronunce della Sezione delle Autonomie n. 18/2024 e della Sezione regionale di controllo Emilia-Romagna n. 138/2024/PAR, l'Ente richiede alla Sezione se debba riconoscersi al dipendente che abbia assistito l'ente nel giudizio tributario con condanna della controparte alla refusione delle spese, previamente acquisite alle casse, l'incentivo previsto dal comma 2 *sexies* dell'art. 15 d.lgs. 546/1992 a prescindere dalle qualifiche rivestite, indicate dall'art.11, c.3, dello stesso decreto legislativo (dirigente/titolare di posizione organizzativa).

Ciò stante le previsioni, prima, dell'art.1, c. 692, l. 143/2017 (in tema di Imposta Comunale Unica) e, poi, dell'art.1, c. 778, l. 160/2019 (in materia di IMU), che affidano al funzionario responsabile del tributo la gestione del contenzioso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare la Sezione deve verificare il ricorrere dei presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva dell'istanza.

Perché possa essere scrutinata dalla Sezione, la richiesta di parere, sotto il profilo soggettivo, deve provenire da uno degli enti espressamente indicati dalla norma citata e riportare la sottoscrizione del titolare del potere di rappresentanza esterna (ammissibilità soggettiva esterna e interna).

Sotto il profilo oggettivo, il quesito formulato deve attenere alla materia della contabilità pubblica includendo in essa specifiche questioni riguardanti l'interpretazione di norme, estranee al nucleo originario della materia, impositive di limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, il quesito deve essere espresso in termini generali ed astratti (ammissibilità oggettiva) e non attenere a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria o di autorità amministrative, sì da contribuire a chiarire questioni giuridiche e

stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

2. Venendo al quesito, il comune di Settala (Mi) chiede alla Sezione se debba riconoscersi al dipendente, inquadrato nell'Area funzionari e dell'Elevata Qualificazione (ex categoria D), non titolare di posizione organizzativa (oggi Elevata Qualificazione), formalmente nominato funzionario responsabile del tributo e che risulti essere l'unico ad assistere l'ente locale di appartenenza, giusta procura rilasciata dal Sindaco, in un giudizio che si concluda con la soccombenza della controparte, l'incentivo previsto dall'art.15, c.2 sexies, d.lgs. 546/1992, prescindendo dalle qualifiche indicate all'art.11, c.3, d.lgs. 564/1992, ma tenuto conto di quanto previsto, da ultimo, dall'art.1, c.778, l. 160/2019.

Riportando la firma del sindaco, l'istanza risulta soggettivamente ammissibile, in quanto proviene dal soggetto dotato della rappresentanza legale di uno degli enti espressamente legittimati dall'art.7, c.8, ad accedere alla funzione consultiva e (cfr. di questa Sezione, delib. nn. 9 e 12 del 2022, nonché 20/2023/SRCLOM/PAR).

Sotto il profilo oggettivo, il quesito attiene agli incentivi del personale, materia sottoposta più volte all'attenzione del giudice contabile, costituendo la spesa per il personale una delle voci maggiormente impattanti sul bilancio pubblico e, per tale motivo, sottoposta dal legislatore statale ad un regime vincolistico e di contenimento.

Più in particolare, il tema oggetto del quesito – che specificatamente attiene ai compensi al personale impegnato nell'assistenza nei giudizi tributari – è stato oggetto della deliberazione n. 18/SEZAUT/2024/QMIG della Sezione delle Autonomie e di successivi pronunciamenti delle sezioni di controllo (Sez. reg. controllo Emilia-Romagna, deliberazioni n.138 e n.139/2024), che pure non hanno risolto i dubbi interpretativi in ordine alla possibilità di esercizio del patrocinio nei giudizi tributari da parte del personale privo di qualifica dirigenziale.

La richiesta del comune di Settala (Mi), quindi, verrà scrutinata nei limiti in cui attenga all'interpretazione delle norme in essa richiamate ed applicabili al quesito sollevato.

3. Ai sensi dell'art.2, c.2, d.lgs. 165/2001 i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati, per quanto non disciplinato dallo stesso decreto legislativo e, per gli enti locali, dal d.lgs. 267/2000 (cfr. art.88), dalle disposizioni del codice civile.

L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, salvi i casi di legge, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali di lavoro (art.2, c.3, d.lgs. 165/2001).

L'art. 45 del d.lgs. 165/2001 prevede che i contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, i trattamenti economici accessori ancorandoli alle specifiche ipotesi individuate dallo stesso art. 45, comma 3 (*performance* individuale; *performance* organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui la stessa si articola; effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute).

L'art. 15, c. 6 sexies, del d.lgs. 546/1992, recante disposizioni sul processo tributario, contiene una specifica disposizione che rimanda al trattamento accessorio del personale impegnato nell'assistenza dell'amministrazione, in quanto prevede la possibilità di erogare allo stesso un emolumento aggiuntivo parametrato al compenso professionale degli avvocati.

In particolare, viene previsto che "*nella liquidazione delle spese a favore dell'ente impositore, dell'agente della riscossione e dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, se assistiti da propri funzionari, si applicano le disposizioni per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati, con la riduzione del venti per cento dell'importo complessivo ivi previsto. La riscossione avviene mediante iscrizione a ruolo a titolo definitivo dopo il passaggio in giudicato della sentenza*".

L'ambito soggettivo della norma, rubricata "Spese di giudizio", ha valenza generale, in quanto si applica a tutti i soggetti riscossori, a prescindere dalla natura giuridica (enti impositori e concessionari).

Con riferimento all'ambito oggettivo, la norma (ribadita nell'art. 59, c. 7, del d.lgs. 175/2024, recante il Testo unico sulla giustizia tributaria, in vigore dal 2026), proprio perché a valenza generale, non si occupa della qualifica rivestita dal soggetto destinatario dell'emolumento all'interno dell'organizzazione di appartenenza, richiedendo, tuttavia, che si tratti di un funzionario e che sia investito dell'assistenza in giudizio.

L'assistenza in giudizio è considerata un elemento dirimente ai fini del riconoscimento del compenso nella recente pronuncia della Sezione regionale di controllo Emilia-Romagna n.

138/2024/PAR, richiamata nella richiesta di parere, con argomentazioni condivisibili anche da parte di questa Sezione.

L'aspetto relativo alla qualifica rivestita dal funzionario nell'amministrazione di appartenenza è regolato per gli enti locali dall'art. 11, c. 3, dello stesso d.lgs. 546/1992 (gli altri commi contengono analoghe disposizioni in relazione ad altre amministrazioni parte del giudizio tributario), ai sensi del quale detto ente può stare in giudizio anche mediante il dirigente dell'ufficio tributi, ovvero, per gli enti locali privi di figura dirigenziale, mediante il titolare della posizione organizzativa dell'unità in cui è collocato l'ufficio tributi.

Il riferimento alla congiunzione "anche" (dunque, oltre le previsioni dell'art. 50 d.lgs. 267/2000, che individuano nel Sindaco il rappresentante istituzionale dell'ente) costituisce il punto di approdo di quel processo evolutivo che ha interessato nell'ordinamento il tema dibattuto della rappresentanza dell'ente locale nel giudizio tributario, di cui la pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione n. 12868 del 2005 rappresenta uno degli elementi di snodo.

Tema che ha condotto al riconoscimento in capo ai dirigenti ovvero agli esponenti apicali della struttura burocratico-amministrativa dell'ente locale della rappresentanza processuale, quale sbocco eventuale, ma fisiologico della pretesa impositiva.

Essendo abilitati per legge a stare in giudizio, in luogo del sindaco, nel caso in cui il comune non intenda conferire un incarico ad un professionista del libero foro, i soggetti indicati dall'art.11, comma 3, vale a dire il dirigente, quale espressione del proprio potere gestionale, ovvero, negli enti privi di figura dirigenziale, il titolare di posizione organizzativa, non necessitano di procura (cfr. Cass. civ. V, 9905/2012).

La Cassazione ha precisato, al riguardo, che l'ente locale, nei cui confronti è proposto il ricorso, può stare in giudizio, dinanzi alle commissioni tributarie, mediante il Dirigente dell'Ufficio Tributi, da intendersi come il Dirigente responsabile dell'Ufficio dello specifico tributo oggetto di lite, o, in mancanza, mediante il titolare della posizione organizzativa comprendente l'Ufficio Tributi, dovendo verificarsi la necessità, o meno, di una specifica autorizzazione da parte di altri organi in base alle previsioni dello statuto comunale (così, Cass. Civ., V, 26719/2016; cfr., altresì, Cass. Civ. 13230/2009, che ha riconosciuto la possibilità per il dirigente di delegare, con apposita determinazione, un funzionario dell'unità organizzativa da lui diretta a sottoscrivere e presentare l'impugnazione).

La questione, tuttavia, relativa al riconoscimento della rappresentanza processuale e al conferimento dello *ius postulandi* nei giudizi tributari conduce il giudice contabile su un piano a sé estraneo (come, d'altronde, la copiosa giurisprudenza della Cassazione sul punto dà evidenza).

Come estranea al proprio ambito deve ritenersi ogni considerazione relativa, sia al riconoscimento della posizione organizzativa negli enti privi della dirigenza, sia al trattamento accessorio, trattandosi di questioni rimesse alla discrezionalità dell'ente locale nell'ambito delle previsioni di legge e della contrattazione collettiva (cfr. art. 19 ccnl 2019/2021).

Pertanto, la Sezione, in un'ottica di sistema si limita ad evidenziare il carattere testuale della previsione contenuta nell'art.11, c.3, d.lgs. 546/1992, trattandosi, come rilevato, di norma contenuta all'interno della disciplina sul processo tributario e relativa espressamente all'ente locale, cui le disposizioni di settore devono coordinarsi. In base a detta norma lo *ius postulandi* può spettare al titolare della posizione organizzativa, potendosi -secondo la giurisprudenza della Corte Suprema innanzi riportata- valutare se a stare, altresì, in giudizio, possa essere un funzionario autorizzato "*in base alle previsioni dello statuto comunale*". Sia le norme che la giurisprudenza tendono quindi a soluzioni di rappresentanza in giudizio riconducibili ad una organizzazione preventiva e consolidata e non rimessa ad incarichi conferiti con carattere di estemporaneità.

Circa l'aspetto remunerativo di detta attività, destinato a confluire nella retribuzione accessoria del personale indicato dalla norma, oggetto di regolamentazione ed interpretazione dei contratti collettivi, ricorda la Sezione delle Autonomie che, trattandosi di attività resa da specifici soggetti per tutti i giudizi tributari, è remunerata con incentivi specifici in aggiunta alla retribuzione, che sono alimentati con le risorse previamente acquisite e riscosse dall'ente locale e, per tale motivo, da ritenersi sottratte al limite previsto dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017 (Sez. Aut. n. 18/2024/QMIG, che cita il pronunciamento dell'Aran n. 1660/2014; cfr., inoltre, art. 20, c.1, lett. h, ccnl 16.11.2022, che indica, tra i compensi che possono essere erogati ai titolari di incarico EQ, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, "*i compensi connessi agli effetti applicativi dell'art. 12, c.1, lett. b), d.l. 437/1996, conv. ex l. 556/1996 - spese del giudizio*", vale a dire i compensi previsti dall'art. 15, c.2 sexies, d.lgs. 546/1992 – l'art.12 citato, infatti, ha inserito nell'art. 15 d.lgs.

546/1992 il comma 2 bis, disposizione poi "scivolata", ad opera del d.lgs. 156/2015, al comma 2 sexies).

Sempre nella deliberazione citata (n. 18/2024) la Sezione delle Autonomie aggiunge che tali risorse devono essere gestite sulla base di una specifica norma regolamentare interna, intesa a disciplinare, nell'ambito delle indicazioni dei rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro, le modalità applicative dell'incentivo, il quale si differenzia dai compensi professionali dei legali interni, che costituiscono, invece, quota parte della retribuzione ordinaria.

Infine, va precisato che all'interno del delineato perimetro, l'ampiezza d'azione del Comune è tale da escludere che il parere reso dalla Corte sulla scorta delle sole affermazioni e prospettazioni formulate dall'Ente consenta, stante l'esimente prevista dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. 174/2016, di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere, rimanendo le ulteriori, future determinazioni a valle rigorosamente circoscritte alla sfera di discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in risposta all'istanza di parere formulata dal Comune di Settala (Mi) rende il parere nei seguenti termini:

Nell'ambito dei giudizi tributari di cui è parte un ente locale, lo *ius postulandi* può spettare al titolare della posizione organizzativa, potendosi -secondo la giurisprudenza della Corte Suprema citata in parte motiva- valutare se a stare, altresì, in giudizio, possa essere un funzionario autorizzato "*in base alle previsioni dello statuto comunale*".

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 febbraio 2025.

Il Relatore
Adriana Caroselli

Il Presidente
Antonio Bucarelli

Depositata in Segreteria il
5 marzo 2025
Il funzionario preposto
Susanna De Bernardis