

Parere n.7/2007 - Parere su una questione relativa all'acquisizione di entrate da parte di un ente locale



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere

n. 7/Par./2007

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 27 giugno 2007, composta dai Magistrati:

| | |
|--------------------------------|-----------------------|
| Dott. Ivo MONFELI | Presidente |
| Dott. Ugo REPPUCCI | Consigliere |
| Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA | Referendario Relatore |

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;

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, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, 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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dalla Città di Torino dell' 11 giugno 2007, avente per oggetto un quesito in tema di somme da riscuotere a titolo di interessi relative a un tributo di propria competenza;

Vista l'Ordinanza n. 11/2007, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

La Città di Torino, con proprio regolamento delle entrate tributarie adottato ex articolo 52 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, ha disposto che sono dovuti, sulle somme accertate come dovute e sulle somme oggetto di provvedimenti di rateazione del pagamento, interessi in misura del 5% annuo.

Questa previsione trova applicazione anche con riguardo agli interessi sulle somme dovute alla stessa Città, quale Ente impositore, in materia di accertamento e riscossione della tassa rifiuti solidi urbani (Tarsu).

Rileva tuttavia lo stesso Comune che sempre più frequentemente uffici pubblici periferici si trovano nell'impossibilità di assolvere la detta tassa completamente e alle scadenze previste, a causa della insufficienza dei fondi trasferiti dallo Stato agli uffici periferici.

Pertanto, la Città di Torino, nella richiesta di parere formulata a questa Sezione Regionale di controllo, dichiara che è propria intenzione deliberare la sospensione del pagamento delle somme dovute a titolo di competenza ovvero annualità pregresse con successiva rateazione del pagamento di queste ultime, sulla base di quanto previsto dal citato regolamento delle entrate tributarie, tenuto conto delle difficoltà in cui si dibatte la finanza statale ed infine in considerazione della circostanza per cui la rinuncia degli interessi in favore dello Stato non sembra configurare un danno erariale.

Tanto premesso, ai sensi legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 8, la Città di Torino chiede un parere in merito alla possibilità, per l'Ente impositore, di rinunciare alle somme maturate e maturande a titolo di interesse dovute da uffici pubblici periferici e relative al tributo di propria competenza.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

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 della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l' ammissibilità

della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco). La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Torino, ente legittimato, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, deve ritenersi riferito alla "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".

La richiesta in esame ha ad oggetto una questione relativa all'acquisizione di entrate da parte del Comune istante che attiene, come tale, all'ambito di materie incluse nella contabilità pubblica.

Tuttavia, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente ed, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva. Tale evenienza risulterebbe da un lato incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale, e dall'altro implicherebbe la possibilità di richiedere pareri su questioni, atti e comportamenti di amministrazione attiva, che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura Regionale.

La richiesta in esame attiene ad un caso specifico e dunque ad un comportamento di amministrazione attiva sul quale una pronuncia da parte di questa Sezione può ritenersi ammissibile solo e per quanto riferibile ad una questione riconducibile ad una fattispecie generale ed astratta.

Nel caso di specie, pertanto, viene rilasciato un parere, nel merito, limitatamente alla questione dell'astratta possibilità per un Ente impositore di rinunciare, a favore di Uffici pubblici, alle somme maturate e maturande, a

titolo di interesse, relativamente ad un tributo di propria competenza.

3) Merito:

La richiesta di parere ha ad oggetto la possibilità per l'Ente impositore di rinunciare, in favore di uffici pubblici periferici, a somme maturate a titolo di interesse relative alla TARSU,.

Al fine di inquadrare correttamente il quesito occorre in via preliminare precisare la natura tributaria dell'obbligazione in questione.

La TARSU, ovvero la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è, come noto, un'entrata di natura tributaria, connessa al vantaggio derivante dalla erogazione di una prestazione pubblica, ma non collegata al costo del servizio né ad uno scambio paritario di prestazioni. Fonte dell'obbligazione infatti è la legge e non la volontà contrattuale.

Pertanto deve riconoscersi natura tributaria all'obbligazione avente ad oggetto le somme dovute in ragione del detto tributo, nonché all'obbligazione relativa agli interessi maturati sulle medesime somme, attesa la natura accessoria di detta obbligazione rispetto a quella principale (Sentenza Cassazione SS. UU. Civ. 22 ottobre 2003, n. 15808).

Tanto premesso, occorre indagare sulla particolare natura dell'obbligazione tributaria per verificare la sua disponibilità in generale, e, in particolare, in favore di altri enti pubblici.

Secondo l'impostazione dottrina e giurisprudenziale tradizionale, nel nostro ordinamento vige il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, in primo luogo quale corollario del principio di legalità, in connessione quindi alla natura vincolata dell'azione amministrativa in materia tributaria. Tale assunto si fonda sull'articolo 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna

prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, ma già precedentemente era riconducibile alla previsione dell'articolo 30 dello Statuto Albertino di pari tenore ("Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re"). Pertanto, secondo questa impostazione, la necessaria previsione dell'obbligazione tributaria in disposizioni imperative, vincolanti sia per i soggetti passivi del tributo che per l'Ente impositore, comporta il necessario esercizio, da parte di quest'ultimo, dei poteri conferitigli, senza esercizio alcuno di discrezionalità.

Prima della Costituzione il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria veniva anche ricondotto a disposizioni puntuali quali l'articolo 13 del R.D. 23 dicembre, n. 3269, che vietava espressamente al Ministro delle Finanze, ai funzionari da esso dipendenti ed a qualsiasi altra autorità pubblica, di concedere "alcuna diminuzione delle tasse e sovrattasse stabilite da questa legge, né sospendere dalla riscossione senza divenirne personalmente responsabili" o l'articolo 49 del D.L. n. 827 del 28 maggio 1924 recante il divieto di qualsiasi esenzione da imposte o tasse vigenti, nei contratti con lo Stato, al momento della stipulazione.

Dall'entrata in vigore della Costituzione, l'indisponibilità dell'obbligazione tributaria viene ricondotta ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari.

Pertanto, lo Stato e gli altri enti pubblici che operano quali enti impositori non hanno facoltà di rinunciare a tributi o di accordare ai singoli esenzioni o

agevolazioni non previste dalla legge.

La valenza del principio anche per le Regioni e le autonomie locali è confermata dall'articolo 119 della Costituzione che, dopo la riforma del titolo V, prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Fra questi il principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Non può, tuttavia, non aversi riguardo agli strumenti deflativi del contenzioso tributario o di definizione concordata dei tributi, introdotti dal legislatore al fine di consentire all'amministrazione finanziaria di conciliare le esigenze sottese al principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria con altre esigenze altrettanto rilevanti, quali quelle della certezza dei rapporti giuridici, della sollecitudine nella riscossione delle somme dovute o del buon andamento dell'attività amministrativa.

Gli istituti cui si fa riferimento, in considerazione della loro eccezionalità, non costituiscono in ogni modo una negazione del principio della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, bensì rappresentano deroghe che, in quanto applicabili alle sole ipotesi e secondo le modalità rigorosamente circoscritte dal legislatore, confermano la vigenza del principio (si confronti in tal senso, a titolo esemplificativo, Cassazione Civile, Sezione Tributaria, n. 12314 del 6 ottobre 2001, sull'istituto della conciliazione giudiziale quale deroga al più generale principio della normale indisponibilità per l'erario del credito di imposta).

Il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come

tali da interpretarsi restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53 e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore.

Alla luce di quanto rappresentato, questo collegio non può che segnalare la vigenza, nel nostro ordinamento, del principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, la cui riconducibilità al principio costituzionale di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari spiega la sua valenza nei confronti di tutti i soggetti passivi dell'obbligazione, tanto privati, quanto pubblici, fatte salve le eccezionali deroghe espressamente previste dalla legge. La natura pubblica del soggetto passivo del tributo non esclude, infatti, l'applicabilità dei principi sopramenzionati, atteso l'interesse costituzionalmente tutelato di assicurare un'azione pubblica imparziale in qualsiasi ambito, dunque anche nei confronti degli altri enti pubblici e delle collettività da essi rappresentate.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 27 giugno 2007.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 28 giugno 2007
La Dirigente
F.to Dott.ssa Pompea Di Donna