



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 16 ottobre 2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 5952 dell'11 settembre 2008, pervenuta a questa Sezione in data 16 settembre 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Veniano (Co) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 73 del 1° ottobre 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Veniano (Co);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Veniano ha chiesto alla Sezione se, alla luce dei recenti interventi legislativi in materia di finanza pubblica, "i Comuni che non hanno mai deliberato l'addizionale comunale all'IRPEF, possono procedere per il bilancio 2009 alla sua applicazione" oppure se "la sua prima applicazione deve essere considerata come aumento, e quindi non possibile".

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta di parere in esame è formulata ai sensi dell'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*". Tale funzione consultiva è compresa nell'ampio quadro di competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003 usa la locuzione

“di norma”, non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che “non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall’art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l’art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale”.

Pertanto, sotto il profilo della legittimazione soggettiva, la richiesta in oggetto, proveniente dal Sindaco del comune di Veniano, deve essere presa in esame.

Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, si osserva che la richiesta di parere:

- non risulta, allo stato degli atti sottoposti alla Sezione dal soggetto richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- risulta avere “*carattere generale*” , in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità dei Comuni;
- risulta rientrare nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla corretta interpretazione di norme in materia di acquisizione di entrate tributarie.

Anche per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di Veniano è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Passando all’esame del merito della richiesta proveniente dal Sindaco del Comune Veniano, occorre preliminarmente ripercorrere il quadro normativo di contesto.

L’addizionale comunale IRPEF è stata istituita, nell’ambito del processo di decentramento fiscale, dal d. lgs. n.360/1998 (poi modificato dall’art.12, L. n.133/1999, dall’art.6, comma 12, L. n.488/1999 e dall’art.28, L. n.342/2000), con decorrenza dal 1° gennaio 1999.

L’addizionale è composta di due aliquote distinte: la prima, di compartecipazione dell’addizionale IRPEF, uguale per tutti i comuni, stabilita ogni anno con decreto del Ministro delle Finanze; la seconda, opzionale e variabile da comune a comune, rimessa

alla discrezionalità del singolo ente locale, che può istituirla con propria delibera di consiglio.

In seguito, l'art. 3 della legge finanziaria per il 2003 (L. 27-12-2002 n. 289) in funzione dell'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione e in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale, ha disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni (e le regioni) deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non fossero confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002, fino a quando non si fosse raggiunto un accordo ai sensi del d. lgs. n. 281/97, in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Tale sospensione è stata confermata dalle leggi finanziarie per il 2004, 2005 e 2006 (fatta salva una limitata deroga prevista dal co. 51 dell'art. 1 della L. n.311/2004) non essendo stata approvata, nel frattempo, la prevista legge quadro in materia di federalismo fiscale. L'entrata in vigore della L. 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) ha poi reso possibile l'incremento effettivo delle aliquote con effetto dal 1° gennaio 2007.

L'art. 1, co. 7, del D.L. 27-5-2008 n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), ha successivamente disposto che *"dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato. Sono fatte salve (...) per gli enti locali, gli aumenti e le maggiorazioni già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo all'organo consiliare per l'approvazione nei termini fissati ai sensi dell'articolo 174 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*.

In sede di conversione del decreto da ultimo citato (avvenuta con L. 24 luglio 2008, n. 126) è stata poi intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la verifica del rispetto delle disposizioni introdotte dalla norma, ed è stato previsto che l'esito di tali controlli venga riferito alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai fini del referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, nonché alla Sezione delle autonomie.

La materia è stata oggetto di disciplina, da ultimo, da parte dell'art. 77-bis del D.L. 25-6-2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), introdotto in sede di conversione dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, che, al co. 30, dispone: *"Resta confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del*

potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU)".

Dalla ricostruzione del quadro normativo si evince, innanzitutto, che per i comuni che avevano già previsto l'addizionale IRPEF, la sospensione in questione, intervenuta ad opera del D.L. n. 93/2008, pubblicato in G.U. n. 124 del 28 maggio 2008, opererà, di fatto, solo a partire dal 2009. Occorre ricordare, infatti, che la deliberazione consigliare relativa all'addizionale IRPEF non ha effetto se non è stata approvata entro i termini fissati per la deliberazione del bilancio di previsione, come disposto dall'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (in tal senso si era già in precedenza espressa questa Sezione con il parere n. 4/2006 del 21 luglio 2006); quindi il breve lasso di tempo tra la scadenza del 31 maggio 2008 (in base al decreto del Ministro dell'interno del 20 marzo 2008) per l'approvazione dei bilanci di previsione, ed il 28 maggio 2008, data di entrata in vigore del decreto legge, presuppone che gli enti locali interessati, per l'anno in corso, avessero già provveduto a tale approvazione a quest'ultima data.

Nel caso prospettato dalla richiesta di parere in esame, invece, l'addizionale IRPEF non era stata istituita alla data di entrata in vigore del D.L. n. 93/2008 e, nella prospettiva eventuale di adottare il tributo, il Comune chiede se la sospensione si riferisca alle sole ipotesi di "aumento" dell'addizionale già istituita o se alla sospensione della possibilità di aumento dell'aliquota sia equiparabile anche l'istituzione *ex novo* del tributo.

Per una corretta applicazione della norma in discorso non si può aderire ad un'interpretazione letterale del testo dell'art. 1, co. 7, D.L. n. 93/2008, che sospende il potere dei Comuni di "*deliberare aumenti*" di aliquote tributi ad essi attribuiti, per ammetterne la loro prima istituzione, peraltro con un margine di discrezionalità nella determinazione delle aliquote stesse.

Un'interpretazione siffatta vanificherebbe la *ratio* stessa della legge, che è quella di rendere statica la situazione della fiscalità locale sino all'effettiva realizzazione del federalismo fiscale. Ammettere la possibilità per il comune di applicare per la prima volta l'addizionale al tributo, in costanza del generale divieto di incremento della pressione fiscale locale, sarebbe in palese contraddizione logica con suddetto (ed esplicitamente dichiarato) intento del legislatore.

La norma quindi deve essere interpretata nel senso di ricomprendere nella sospensione in questione anche i casi di istituzione di nuove addizionali, confermando, peraltro, la soluzione in precedenza adottata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le politiche fiscali, con circolare n. 1 - 2424/2003/DPF/UFF dell'11

febbraio 2003, in occasione di analoga problematica insorta con l'entrata in vigore della L. n. 289/2002 che, come sopra ricordato, aveva disposto la sospensione "degli aumenti delle addizionali e la maggiorazione dell'aliquota dell'Irap" che non fossero confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002.

In tale occasione fu rilevato che "(...) ove il comune istituisse per l'anno in corso l'addizionale comunale all'Irpef si assisterebbe ad una variazione dell'assetto delle aliquote deliberato dall'ente locale per l'anno precedente, che era caratterizzato da un'aliquota pari a zero. Si avrebbe nella sostanza, in questa ipotesi, un aumento che non è meramente confermativo delle aliquote in vigore per l'anno 2002 e, pertanto, una siffatta deliberazione sarebbe in aperto contrasto con la disposizione recata dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 289 del 2002. Da quanto esposto risulta chiaro che non può essere riconosciuta efficacia ad una deliberazione istitutiva dell'addizionale comunale all'Irpef per l'anno 2003, in quanto, seppure sussiste una differenza terminologica tra "aumento" ed "istituzione", detti vocaboli non possono essere avulsi dalla ratio che ha guidato la manovra del legislatore attuata con la legge finanziaria, che è stata caratterizzata dall'esplicito intento di non elevare la pressione fiscale a carico dei contribuenti".

Pertanto, la prima applicazione dell'addizionale deve essere equiparata ad un aumento della stessa, e quindi non ammessa per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 16 ottobre 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)