



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 18 giugno 2009*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere relatore;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e s.m.i.;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle  
funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 27 aprile  
2004, recante "indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività  
consultiva" delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la nota acquisita il 14 gennaio 2009 al prot. n. 122 con la quale il Sindaco del Comune di Cervaro (Fr) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10 del 12 giugno 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 18 giugno 2009;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Maria Teresa Polverino;

#### *FATTO*

Con la nota sopra indicata il Sindaco del Comune di Cervaro ha inoltrato a questa Sezione regionale di controllo richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 a tenore del quale le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane hanno facoltà di chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica" alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Premette il Sindaco che l'ente, con Delibera Consiliare n. 46 del 27 maggio 1997, ha adottato la variante generale al vigente Piano Regolatore Generale, approvata dalla Regione Lazio con Deliberazione di Giunta n. 887 del 29 settembre 2004, e che, con deliberazione n. 100 del 18 novembre 1998, il Comune ha adottato il regolamento dell'imposta comunale sugli immobili.

Con deliberazione consiliare n. 69 del 27 novembre 2007 il predetto regolamento è stato modificato nel senso che "le aree edificabili che non raggiungono il lotto minimo hanno valore venale inferiore a quelle immediatamente edificabili con riduzione del 40 % del valore attribuito".

Con deliberazione consiliare n. 21 del 27 aprile 2005 sono stati

attribuiti i valori venali delle varie sottozone del PRG vigente sulla cui base gli Uffici comunali competenti hanno provveduto a notificare gli avvisi di accertamento relativamente ai soggetti che, nell' anno 2003, hanno omesso il pagamento dell' ICI delle aree fabbricabili.

Rende, inoltre, noto il Sindaco che " gli uffici preposti, tenendo conto delle caratteristiche peculiari e della frammentazione della proprietà, hanno riscontrato, anche a seguito delle innumerevoli osservazioni (n. 140) proposte dai cittadini interessati, diversi casi di insussistenza alla potenzialità edificatoria dell' area per mancanza di lotti minimi o in presenza di vincoli (Legge Galasso, distanze stradali, fasce di rispetto, servitù di elettrodotto)".

Conclusivamente il Sindaco chiede se sia legittimo "mediante l' adozione di una deliberazione di indirizzo della Giunta Comunale, estendere l' efficacia della deliberazione consiliare n. 69 del 27.11.2007, anche agli anni antecedenti, a decorrere dall' anno 2003, specificando che, nel mese di dicembre 2008, sono già stati notificati gli avvisi di accertamento relativi all' anno 2003".

#### *RITENUTO E CONSIDERATO*

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, che formano in concreto oggetto di verifica preliminare da parte della Sezione adita, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che

oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Riguardo al profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, organo di vertice politico-amministrativo legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, non potendosi ritenere preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltramento della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 131/2003, in quanto detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio, non risulta essere ancora operante.

Quanto all'ambito oggettivo, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito alla materia di contabilità pubblica deve ritenersi riferita all'"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" (deliberazione n. 5/2006).

Come precisato nel citato atto 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.

Il quesito contenuto nella richiesta di parere ha ad oggetto la legittimità di un procedimento mediante il quale l'ente, in esito ad una diversa determinazione di un presupposto di imposta, viene ad incidere sulle modalità di accertamento delle entrate, che costituisce la prima e

più importante delle tre fasi gestionali di acquisizione delle risorse finanziarie dell'ente locale e che rileva ai fini della costruzione del bilancio finanziario di competenza.

La fase dell'accertamento, propedeutica alle successive fasi contabili della riscossione e del versamento, è diretta essenzialmente ad imputare le entrate di competenza al relativo esercizio, ed è pertanto necessario che, particolarmente in questa fase, l'attività gestionale dell'ente sia improntata a rigorosi principi di legittimità, oltre che di funzionalità ed efficacia, atteso che il venir meno, anche soltanto di parte delle entrate, per effetto di un restringimento della fase imponibile, appare suscettibile di incidere negativamente sugli equilibri economico-finanziari dell'ente.

Pertanto, la richiesta di parere appare rientrare a pieno titolo nella materia della contabilità pubblica e, come tale, è da ritenersi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Nel merito, il Sindaco vorrebbe, mediante l'adozione di una deliberazione di indirizzo della Giunta comunale, estendere l'efficacia di una deliberazione consiliare (n. 69 del 27.11.2007), di natura regolamentare e di modifica di un precedente regolamento (n. 100 del 18.11.1998), anche agli anni antecedenti alla sua adozione e, precisamente, a decorrere dal 2003; ciò al fine di operare una sorta di "par condicio" nel trattamento tributario di alcune aree del territorio comunale, ritenute ingiustamente penalizzate da una modifica al regolamento ICI adottata nel 2007.

Ciò premesso, ritiene la Sezione che il descritto procedimento si

appaesa illegittimo per contrarietà a diverse disposizioni di legge.

Anzitutto, il sistema di riparto delle attribuzioni relative all'organizzazione del Comune - così come disciplinato dalle norme contenute nel TUEL (D.Lgs. n. 267/2000) - postula che il Consiglio, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (art. 42, comma 1, TUEL) sia titolare della potestà regolamentare, fatte salve le eccezioni espressamente previste; pertanto, qualsiasi modifica, anche per via interpretativa ad un regolamento riservato alla competenza esclusiva del Consiglio comunale, non può che provenire dal Consiglio medesimo (art. 42, comma 2, lett. a)).

Ben vero, la ripartizione delle attribuzioni contempla che la Giunta sia competente all'adozione di tutti gli atti di indirizzo, programmazione e controllo politico-amministrativo non riservati al Consiglio o al Sindaco (art. 48 TUEL); ciò nondimeno, la prospettata iniziativa della Giunta sarebbe lesiva, oltre che delle competenze del Consiglio, anche del principio della separazione tra funzioni di indirizzo e controllo, proprie della Giunta, e funzioni gestorie, riservate alla dirigenza.

E' noto che in virtù di tale principio fondamentale, discendente dall'art. 6 della legge 241/1990 e più volte ribadito da norme successive - da ultimo dall'art. 4 del D.Lgs. 165/2001 riguardanti tutte le pubbliche amministrazioni -, alla competenza degli organi politici è riservata l'attività di indirizzo, che consiste nella fissazione delle linee generali da seguire dalle strutture burocratiche, e degli scopi da perseguire con l'attività di gestione, affidata invece alla competenza della dirigenza (art. 107 TUEL).

Ne consegue che un atto di indirizzo può definire in generale gli obiettivi da perseguire, ma non può dare concrete indicazioni sugli strumenti da adottare per conseguirli.

Tra gli atti di gestione, imputabili esclusivamente ai dirigenti, rientrano, senz'altro, i provvedimenti di accertamento e riscossione delle entrate, i procedimenti di recupero di crediti, gli atti di autorizzazione, impegno, liquidazione e pagamento di spese.

L'adozione di un atto di indirizzo da parte della Giunta, sostanzialmente autorizzativo di una interpretazione retroattiva di disposizioni regolamentari, oltre che comportare una sostanziale rinuncia a crediti maturati sui quali sono stati costruiti gli equilibri di bilancio degli anni precedenti, violerebbe altresì il principio dell'irretroattività dei regolamenti, sancito dall'art. 11 delle "Disposizioni sulla legge in generale" del codice civile, in assenza di una norma di legge che tale retroattività autorizzi, o espressamente o tacitamente, con uno specifico rinvio ad una norma regolamentare attuativa.

Anche sotto tale profilo al quesito formulato dal Sindaco di Cervaro non può che darsi risposta negativa.

*P.Q.M.*

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Ordina che copia della presente deliberazione venga trasmessa, a cura del Servizio di supporto della Sezione, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 18 giugno  
2009.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Maria Teresa Polverino)

IL PRESIDENTE

(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 30 giugno 2009

Il Dirigente  
Massimo Biagi