



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell' adunanza del 5 novembre 2009

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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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. 131/2003;

vista l'ordinanza n. 283 del 20 ottobre 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune di Oggiono (Lc).

Udito il relatore, dott. Giancarlo Penco.

Premesso

Con nota n. 16490 del 10 ottobre 2009 il Sindaco del comune di Oggiono (Lc) chiede il parere della Sezione in ordine alla possibilità di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 59, comma 1 lett. g) del Decr. Leg.vo 446/97 di apportare, attraverso modifiche al regolamento comunale, variazioni in aumento dei valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili che costituiscono la base imponibile di riferimento ai fini dell'accertamento dell'imposta comunale sugli immobili.

Il Sindaco chiede in particolare se tale variazione sia consentita alla luce delle limitazioni introdotte dall'art. 1 comma 7 del D.L. convertito nella legge 24 luglio 2008 n. 126 che, fino all'attuazione del federalismo fiscale, ha sospeso il potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi di competenza. Limitazioni che sono state confermate, per il triennio 2009/2011, dall'art. 77 bis comma 30 del D.L. convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133.

Considerato

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dallo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124), sulle Province e sui Comuni (art. 130), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato comunità (Corte cost. 12 – 27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre – 9 novembre 2005, n. 417)

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che in materia di coordinamento della finanza pubblica interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia quale quella della finanza pubblica che all'evidenza condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e soprattutto di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita alla attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente in sede del processo decisionale degli amministratori dell'ente sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

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 ottavo, 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".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e

pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Sussistono pertanto in proposito tutte le condizioni di ammissibilità della richiesta di parere.

Ritenuto

Va in primo luogo evidenziato che la sospensione, introdotta dal legislatore con l'art. 1, comma 7, del D.L. convertito nella legge 126/08 e l'art. 77 bis, comma 30, del D.L. convertito nella legge 133/08, del potere di deliberare aumenti dei tributi è stata determinata dall'esigenza di mantenere inalterata la pressione tributaria locale esistente nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale che comporta un radicale cambiamento del processo di ripartizione delle competenze e delle relative risorse tra gli enti che compongono il sistema della finanza pubblica italiana.

In tale contesto occorre quindi stabilire se sia consentito al Comune di approvare norme regolamentari che ai sensi dell'art. 59, comma 1 lett. g del decr. leg.vo 15 dicembre 1997 n. 446 sono orientate a "determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'importo sia stato versato sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza del contenzioso".

Si ricorda infatti che secondo l'art. 5, comma 5 e l'art. 10 commi 2 e 3 del decr. leg.vo 504/92 istitutivo dell'ICI (imposta comunale sugli immobili), l'imposta riguardante le aree fabbricabili è versata direttamente dal contribuente con il metodo

dell' "autotassazione" calcolando la base imponibile con riferimento al valore venale dell'area in comune commercio al primo gennaio dell'anno di imposizione.

Le norme regolamentari, attuative delle disposizioni di legge, non hanno la funzione specifica di incrementare o decrementare la base imponibile alla quale si commisura l'imposta, con effetti immediati sul quantum, dell'imposizione fiscale.

In effetti l'attuazione del disposto dell'art. 59 comma 1 lett. g del decr. leg.vo 446/97 è solo uno dei metodi di calcolo del valore venale dei beni standardizzato secondo determinati parametri che incide in via diretta esclusivamente sul potere di accertamento delle amministrazioni pubbliche della congruenza del valore venale dei beni dichiarati dal contribuente sia ai fini delle imposte fondiarie che dell'ICI. Infatti il potere di accertamento del Comune e nelle diverse ipotesi dell'art. 52 DPR 24/4/86 n. 131 viene paralizzato dalla corrispondenza del valore dichiarato ai parametri normativi ritenuti legislativamente congrui. Nulla peraltro vieta al contribuente di dichiarare un valore diverso o minore, restando in tal caso soggetto al potere accertativo dell'amministrazione pubblica da esercitarsi nei modi previsti dalla legge.

In altre parole si evidenzia che la facoltà di parametrizzazione prevista dalla richiamata norma dell'art. 59 del decr. leg.vo 446/97 ha come obiettivo quello di semplificare le procedure e ridurre il contenzioso ma non fa venir meno il potere del comune di accertare l'imposta sulla scorta di concreti ed oggettivi elementi per la determinazione della base imponibile.

Va per altro verso rilevato che in presenza di dati di crescita dei valori di mercato delle aree fabbricabili il mancato adeguamento da parte del comune dei parametri collegati ai valori di mercato potrebbe favorire quei contribuenti che si troverebbero a beneficiare di una rendita di posizione ove il versamento dell'imposta effettuato fosse superiore a quello predeterminato proprio a causa dell'inerzia dell'Amministrazione.

Risulta di tutta evidenza che i criteri ispiratori del quadro normativo esaminato sono fondati sul principio costituzionale della capacità contributiva, e quindi deve essere esclusa qualunque forma generalizzata di aumento dei parametri, avulsi dal mercato, che abbiano come esclusiva conseguenza quella di produrre un incremento del gettito del tributo in modo elusivo del divieto posto all'inasprimento dei tributi locali.

In conclusione va affermato che la facoltà prevista dall'art. 59, comma 1 lett. g) del decr. leg.vo 446/97 di apportare, attraverso modifiche del regolamento comunale, variazioni ai valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili per zone omogenee costituisce una speciale procedura di accertamento ai fini dell'ICI e che tali variazioni non incidono sulla base imponibile del tributo che resta, in ogni caso, fondata sul valore venale del bene ai sensi dell'art. 5, comma 5 del decr. leg.vo n. 504/92.

Pertanto il richiamato potere regolamentare non subisce alcuna limitazione per effetto del divieto di deliberare gli incrementi dei tributi locali stabilito dall'art. 1, comma 7 del D.L. convertito nella legge 120/08 e dell'art. 77 bis, comma 30, del D.L. convertito nella legge 133/08.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

II Relatore

Giancarlo Penco

II Presidente

Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria il

16 novembre 2009

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Daniela Parisini