



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 23 aprile 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, e ss.m.i.;

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

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 2295 del 30 marzo 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Rogeno (LC) 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. 54 del 31 marzo 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Rogeno (LC);

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Rogeno (LC) ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito alla possibilità di procedere, da parte della Giunta Comunale, all'adeguamento ISTAT delle tariffe di illuminazione votiva cimiteriale, in particolare alla luce delle disposizioni contenute:

-nell'art. 6 della Legge 24 dicembre 1993, n. 537, come modificato dalla Legge 23 dicembre 1994, n. 724;

-nell'art. 1, comma 169, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296;

-nell'art. 3 del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella Legge 28 gennaio 2009, n. 2;

e tenuto conto anche che il bilancio di previsione 2009 del Comune di Rogeno è già stato approvato.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 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 (deliberaz. n. 9 del 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 d'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 8 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 ed allo 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 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), 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 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 all'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 di 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 8 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 s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle 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 ad 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 d'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 del 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 nell'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 entrata 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 l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di 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.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Rogeno (LC).

Si ritiene sussista anche il requisito di ammissibilità oggettiva, posto che il quesito verte sull'interpretazione di disposizioni generali di tipo finanziario riguardanti la capacità, le modalità ed i limiti, facenti capo agli enti territoriali, di imposizione di tariffe relative a servizi pubblici locali, e la

relativa interferenza con il bilancio dell'ente, materia tutta di stretta pertinenza alla contabilità pubblica.

NEL MERITO

La richiesta di parere ha ad oggetto il servizio di illuminazione votiva cimiteriale del Comune di Rogeno.

Tale servizio comprende, di norma, l'illuminazione delle lampade votive, la manutenzione dei connessi impianti elettrici, la realizzazione di eventuali ampliamenti di rete.

Come si desume dalla richiesta di parere, il servizio, relativamente al Comune di Rogeno, è gestito tramite concessione, la quale è finanziata attraverso il pagamento, da parte dell'utenza, di tariffe determinate con delibera comunale.

L'art. 6 della Legge 24 dicembre 1993, n. 537 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*), come modificato dalla Legge 23 dicembre 1994, n. 724 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*), prevede che tutti i contratti pubblici ad esecuzione periodica o continuativa debbano recare una clausola di revisione periodica del prezzo.

In conformità a tale previsione, il contratto di concessione del servizio d'illuminazione votiva stipulato dal Comune di Rogeno prevede specificamente il diritto, in capo al concessionario, di chiedere la revisione delle tariffe sulla base delle variazioni ISTAT dei prezzi di consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

Peraltro, il Comune di Rogeno ha già approvato, nel mese di dicembre 2008, il bilancio di previsione per l'esercizio 2009.

Ora si chiede se sia possibile procedere, da parte della Giunta Comunale, alla suindicata revisione delle tariffe, nonostante l'avvenuta approvazione del bilancio di previsione 2009 ed anche alla luce di talune recenti disposizioni intervenute in materia, espressamente richiamate nella richiesta di parere.

Il riferimento è, innanzi tutto, all'art. 3 del D.L. 29 novembre 2008, n. 185 (recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa – cosiddetto "decreto anti-crisi"), convertito nella Legge 28 gennaio 2009, n. 2, il quale ha, in generale, sospeso l'efficacia delle norme statali che obbligano od autorizzano organi dello Stato ad emanare atti aventi ad oggetto l'adeguamento di diritti, contributi o tariffe a carico di persone fisiche o giuridiche in relazione al tasso d'inflazione o ad altri meccanismi automatici.

In particolare, per quanto riguarda i diritti, i contributi e le tariffe di pertinenza degli enti territoriali, il decreto ha disposto che l'applicazione della disposizione suindicata sia rimessa all'autonoma decisione dei competenti organi di governo.

La *ratio* della norma è quella di andare incontro alle esigenze finanziarie di famiglie e imprese, garantendo ad entrambe minori oneri possibili.

In quest'ottica, viene rimessa alla decisione dei competenti organi di governo degli enti territoriali la valutazione dell'opportunità di aumentare tariffe che andrebbero adeguate secondo meccanismi automatici in base a disposizioni normative, valutazione che evidentemente deve essere effettuata anche tenendo conto dell'equilibrio di bilancio.

Si ritiene che rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 3 del D.L. n. 185/2008 citato anche il caso di specie, posto che l'adeguamento avverrebbe sulla base di una clausola di revisione periodica, prevista da una disposizione di legge (l'art. 6 della Legge n. 537/1993 citato), secondo il meccanismo, sostanzialmente automatico, delle variazioni rilevate dall'ISTAT.

Tuttavia, ai fini della richiesta di parere avanzata dal Comune di Rogeno, assume pregnanza soprattutto l'interpretazione dell'altra disposizione che viene in considerazione nella fattispecie in esame, ossia l'art. 1, comma 169, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, in base al quale *"gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno"*.

Tale norma si innesta sulla disposizione contenuta nell'art. 172 del D. lgs. n. 267/2000, in base al quale al bilancio di previsione devono essere allegati, tra le altre, anche le deliberazioni con le quali sono determinate, per l'esercizio successivo, le tariffe per i servizi locali.

Questa Sezione ha già avuto modo di esprimersi in ordine all'interpretazione di una disposizione di tenore analogo a quella contenuta nell'art. 1, comma 169, della Legge n. 296/2006 (deliberaz. n. 14/pareri/2006): più precisamente si trattava della norma prevista dall'art.

27, comma 8, della Legge 28 dicembre 2001, n. 448, secondo cui *"Il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, compresa l'aliquota dell'addizionale IRPEF, e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti riguardanti entrate tributarie, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione"*.

In quell'occasione la Sezione ha messo in luce la stretta correlazione esistente tra la determinazione dell'aliquota dei tributi locali e delle tariffe dei servizi pubblici che ciascun ente territoriale è libero di fissare, sia pure all'interno di alcuni parametri predefiniti dal legislatore statale, e il bilancio di previsione dell'ente, che non può che essere formato in relazione (anche) alle previsioni degli incassi relativi ai tributi ed ai servizi locali.

"Esiste, infatti, una connessione funzionale inderogabile tra il bilancio di previsione dell'ente e la determinazione delle aliquote dei tributi locali e delle tariffe dei servizi pubblici locali, poiché il bilancio di previsione è l'elemento centrale della programmazione dell'attività dell'ente locale; conseguentemente, l'ammontare delle entrate (derivanti anche dai tributi locali e dai servizi pubblici locali), che è elemento fondamentale per determinare le risorse disponibili, deve essere stabilito con riferimento all'intero periodo di durata dell'esercizio cui si riferisce il documento contabile" (deliberaz. n. 14/pareri/2006 citata).

"La norma (art. 27, comma 8, della Legge n. 448/2001) sembrerebbe stabilire un principio, da un lato, ovvio e, dall'altro, superfluo, poiché è palese che le determinazioni dell'ente in merito ai tributi locali e alle tariffe debbono essere assunte prima dell'approvazione del bilancio di previsione sul quale vengono ad incidere. Tuttavia, la previsione legislativa si è resa necessaria poiché, se anche il Testo Unico sugli enti locali prevede, quale termine ordinario per l'approvazione del bilancio di previsione, il 31 dicembre dell'anno precedente rispetto a quello al quale il bilancio si riferisce (art. 151 del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ogni anno il termine viene differito di alcuni mesi, per permettere agli enti territoriali di assimilare le novità normative che annualmente vengono introdotte nell'ordinamento dalla Legge finanziaria" (deliberaz. n. 14 citata).

La Sezione ritiene che tali medesime considerazioni possano essere riferite anche alla previsione normativa di cui all'art. 1, comma 169, della Legge n. 296/2006 e che, pertanto, la facoltà concessa ai Comuni di modificare le tariffe e le aliquote dei tributi locali possa essere esercitata nel

termine anche derogatoriamente fissato dalla Legge finanziaria statale per l'approvazione del bilancio di previsione, purchè sia anteriore a detta approvazione.

Conseguentemente, si ritiene che la deliberazione di determinazione delle aliquote o delle tariffe, così come i regolamenti relativi alle entrate, non possa mai seguire, ma debba precedere sempre quella di approvazione del bilancio di previsione, anche se questo sia approvato prima della scadenza del termine per l'approvazione stabilito dalla normativa statale.

Conclusivamente, con specifico riferimento al caso del Comune di Rogeno, si ritiene che la Giunta non possa più pronunciarsi in merito all'adeguamento ISTAT delle tariffe d'illuminazione votiva cimiteriale, essendo già intervenuta l'approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2009.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
11 maggio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)