



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere n. SRCPIE/15/2009/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 21 aprile 2009 composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Salvatore CORRADO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario

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 dal Comune di Varallo, n. 2612 del 23 marzo 2009, recante due quesiti, l'uno inerente l'indennità di fine mandato del Sindaco, l'altro relativo all'esercizio della potestà regolamentare dell'Ente in materia di ICI.

Vista l'Ordinanza n. 18/PAR/2009 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

Il Comune di Varallo, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante due distinti quesiti attinenti diverse materie.

Nel primo si chiede un parere in ordine alla possibilità, da parte del Sindaco, di percepire, a fine mandato, l'indennità di cui all'art. 82, comma 8, lettera f) del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), pur avendo il medesimo rinunciato all'indennità di funzione a seguito della propria elezione alla carica di deputato.

Con il secondo quesito si chiede se, alla luce delle recenti novelle in materia di imposta comunale sugli immobili (ICI), il Comune possa legittimamente adottare una modifica regolamentare per prevedere l'assimilazione all'abitazione principale delle abitazioni concesse in uso gratuito ai parenti entro il primo grado di parentela ed in presenza di altre tassative condizioni.

Precisato che tale modifica entrerebbe in vigore a decorrere dal 2010, essendo stato già adottato il bilancio di previsione per il 2009, si chiede anche di conoscere in che termini un tale provvedimento possa legittimamente incidere sui cittadini (se come esenzione, ovvero ai soli fini della detrazione ovvero dell'aliquota agevolata).

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 i 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 Varallo, 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, 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".

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.

Entrambi i quesiti contenuti nella richiesta di parere in esame hanno ad oggetto aspetti che coinvolgono il bilancio e la gestione finanziaria dell'ente. In particolare, il primo concerne l'applicazione di norme di coordinamento della finanza pubblica e l'utilizzo di risorse pubbliche, il secondo l'acquisizione delle entrate.

Per entrambi i quesiti vengono inoltre in rilievo questioni di carattere generale.

Pertanto la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

Con riferimento al primo quesito inerente l'indennità di fine mandato del Sindaco il collegio osserva quanto segue.

Si chiede un parere in ordine alla possibilità, da parte del Sindaco, di percepire, a fine mandato, l'indennità di cui all'art. 82, comma 8, lettera f) del TUEL, pur avendo il medesimo rinunciato all'indennità di funzione a seguito della propria elezione alla carica di deputato.

Nella richiesta si precisa come tale rinuncia sia stata posta in essere, nonostante l'art. 83 del TUEL non sancisca espressamente, per assenza di incompatibilità fra le due cariche, l'incumulabilità fra le diverse indennità di parlamentare e di sindaco di un comune con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti.

Questo collegio non si pronuncia in merito alla sussistenza o meno del divieto di cumulo delle suddette indennità (questione fra l'altro affrontata da altre Sezioni regionali, quali la Sezione regionale per la Lombardia nei pareri n. 12, n. 25 e n. 69), in quanto quesito non espressamente oggetto della richiesta di

parere e dalla cui soluzione si può prescindere ai fini dell'esame del quesito posto, come di seguito evidenziato.

Il citato art. 82 del TUEL, nello stabilire i criteri da rispettare, in sede regolamentare, nella determinazione delle indennità di funzione in parola, indica la necessaria previsione dell'integrazione dell'indennità dei sindaci e dei presidenti di provincia, a fine mandato, con una somma pari a una indennità mensile, spettante per ciascun anno di mandato.

A parere di questo collegio, le disposizioni appena richiamate non prevedono la corresponsione, a fine mandato, di una autonoma e diversa indennità, bensì la corresponsione di una mera integrazione all'indennità di funzione eventualmente percepita. Tale interpretazione è sostenuta, oltre che dalla lettera della norma, dal criterio dettato per la computazione dell'integrazione medesima.

Ne consegue che la rinuncia all'indennità di funzione per la carica di Sindaco comporti automaticamente la rinuncia all'integrazione della stessa a fine mandato, integrazione che, del resto, per la sua stessa computazione presuppone la corresponsione di un'indennità di funzione cui parametrarla.

In merito al quesito relativo all'esercizio della potestà regolamentare dell'Ente in materia di ICI si rileva quanto segue.

Il comune istante chiede se, alla luce delle recenti novelle in materia di ICI, possa legittimamente adottare una modifica regolamentare per prevedere l'assimilazione all'abitazione principale delle abitazioni concesse in uso gratuito ai parenti entro il primo grado di parentela ed in presenza di altre tassative condizioni. Si chiede anche di conoscere in che termini un tale provvedimento possa incidere sui cittadini (se come esenzione, ovvero ai soli fini della detrazione ovvero dell'aliquota agevolata).

La materia dell'esenzione dall'ICI sull'abitazione principale ha trovato regolamentazione da parte del legislatore statale all'art. 1 del D.L. 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, convertito in L. 24 luglio 2008, n. 126.

Il comma 1 del citato articolo prevede che *"a decorrere dall'anno 2008 e' esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, l'unita' immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo"*. Il comma 2 precisa che *"per unita' immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonche' quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992"*.

Queste previsioni vanno lette unitamente a quelle contenute al comma 7 del medesimo articolo ai sensi del quale *"dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilita' interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, e' 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"*.

Come questa Sezione ha già precisato nel parere n. 9/2009, il legislatore statale, al fine di salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie e quindi di ridurre (o comunque non aumentare) la pressione fiscale, con il citato art. 1 del D.L. n. 93 del 2008, norma di natura temporanea, ha inteso sospendere,

in parte, sino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, il solo esercizio del potere già attribuito a regioni ed enti locali in materia impositiva, lasciando peraltro invariato l'impianto generale delle esenzioni ICI, demandate sia alla legge statale (cfr. art. 7 D.lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, che esenta dall'imposta particolari tipologie di immobili), sia al regolamento locale (cfr. art. 52 D.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, che ne esclude peraltro l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, e art. 59 che regola propriamente la potestà regolamentare in materia di ICI).

Il D.L. n. 93/2008, per quanto riguarda in particolare la definizione di "abitazione principale", all'art. 1, comma 2, ha rinviato alla disciplina dettata in materia dai comuni, stabilendo che l'esenzione disposta al comma 1 vada riconosciuta anche a tutte le unità immobiliari assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge.

Tale principio è stato precisato dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, Direzione Federalismo fiscale, con le risoluzioni n. 12/DF del 5 giugno 2008 e n. 1/DF del 4 marzo 2009, con le quali si è chiarito che *"la norma di favore opera indipendentemente dalla circostanza che il comune abbia assimilato dette abitazioni ai soli fini della detrazione e/o dell'aliquota agevolata, poiché la norma non effettua alcuna distinzione al riguardo, ma si sofferma esclusivamente sulla scelta adottata dal comune in ordine all'equiparazione delle unità immobiliari in questione alle abitazioni principali. Occorre sottolineare che il comma 2 dell'art. 1 della disposizione in esame fissa un preciso limite ai fini del riconoscimento dell'esenzione, costituito dal fatto che l'assimilazione deve essere contenuta nel regolamento*

comunale vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge e cioè il 29 maggio 2008. Pertanto, sono esclusi dal beneficio in parola quegli immobili che sono stati oggetto di assimilazione all'abitazione principale con regolamento divenuto esecutivo, ai sensi dell'art. 134 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, successivamente a detta data..." (risoluzione n. 12/DF del 5 giugno 2008).

Sempre in ordine alle fattispecie assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge, è stato precisato, tenendo anche conto di quanto contenuto nella relazione illustrativa allo stesso, che *"le ipotesi di assimilazione in discorso sono riconducibili esclusivamente a quelle previste da: a) l'art. 3, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che permette di considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata; b) l'art. 59, comma 1, lettera e), del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che attribuisce ai comuni la possibilità di considerare abitazioni principali, con conseguente applicazione dell'aliquota ridotta od anche della detrazione per queste previste, quelle concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale, stabilendo il grado di parentela. E' in ogni caso necessario che il comune nel proprio regolamento o deliberazione abbia espresso la volontà di effettuare l'assimilazione all'abitazione principale anche mediante l'applicazione: della medesima aliquota e detrazione per i soggetti residenti in istituti di ricovero, di cui alla lettera a); della medesima aliquota e/o detrazione per i casi di abitazioni*

concesse in uso gratuito, di cui alla lettera b)”(risoluzione n. 1/DF del 4 marzo 2009).

Per quanto sopra esposto, si ritiene che l'esenzione dall'ICI prevista dall'art. 1, commi 1 e 2, del D.L. n. 93 del 2008, possa applicarsi a favore di unità immobiliari assimilate dal comune all'abitazione principale del soggetto passivo, soltanto ove tale assimilazione sia avvenuta con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso. Pertanto, previsioni emanate successivamente non potranno avere effetto a tali fini. Inoltre, il potere del comune di introdurre modifiche regolamentari in materia, ai sensi degli articoli 52 e 59 del D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, dovrà rispettare quanto previsto all'art. 1, comma 7, del D.L. n. 93 del 2008, che ha 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, dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale.

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 21 aprile 2009.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente

F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 22 aprile 2009

Il Dirigente

F.to Dott. Gregorio VALENTINI