

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 15 febbraio 2011

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 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 la nota dell'11 gennaio 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Legnano (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Legnano;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Nella richiesta che ha originato il presente parere, il Sindaco del Comune di Legnano ha affermato che l'ente non ha, in concreto, applicato fino ad ora l'addizionale comunale all'IRPEF, anche al fine di non aumentare la pressione fiscale, sia pure a livello locale.

Tuttavia, a seguito dell'irrigidimento dei vincoli del Patto di stabilità e delle sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, oltre alle conseguenze della crisi finanziaria che hanno comportato una riduzione delle altre risorse (ad esempio minor flusso da proventi per permessi di costruire, incerto esito delle procedure di dismissione immobiliari avviate, aumentati fabbisogni delle fasce deboli della cittadinanza), l'ente ha preso in considerazione l'opzione riferita all'applicazione dell'addizionale.

Richiamando la situazione normativa che regola la materia, il Sindaco del Comune di Legnano ha messo in luce che siccome l'art. 77-ter, comma 19, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 ha previsto la sospensione del potere impositivo degli enti locali per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente l'anno 2011, e che, pertanto, l'ente in sede di approvazione del Bilancio di previsione 2010 e pluriennale 2010-2012, con delibera consiliare n. 25 del 18 marzo 2010, aveva previsto il ricorso all'addizionale comunale all'IRPEF a decorrere dal 2012, con gettito stimato in euro 4.300.000 (corrispondente all'applicazione di un'aliquota pari allo 0,46%).

Rileva ancora il Sindaco che a seguito delle misure contenute nel D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010, che ha previsto la riduzione del contributo ordinario statale agli enti locali per un importo, quantificato in euro 1.427.635 relativamente al 2011 e in euro 2.379.000 per l'anno 2012 e per quelli successivi, con delibera consiliare n. 112 del 29 novembre 2010, in sede di assestamento del bilancio di esercizio 2010, nel confermare la programmazione delle attività come già stabilita ed al fine di garantire il mantenimento degli equilibri per l'esercizio 2012 e successivi, è stata apportata una variazione al Bilancio pluriennale 2010-2012, con riferimento all'annualità 2012, aumentando la previsione di gettito derivante dall'applicazione della suddetta addizionale

IRPEF ad euro 7.400.000.

Svolta questa premessa in fatto, il Sindaco del Comune di Legnano rileva che la legge di stabilità per il 2011 ha prorogato il periodo di sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali e delle aliquote fino all'attuazione del federalismo fiscale (quindi, presumibilmente, fino al 2014) (art. 1, co. 123, l. 13 dicembre 2010, n. 220) e asserisce che l'intervento legislativo si pone *"in aperto contrasto con le scelte programmatiche di mandato prese in relazione ai bisogni della cittadinanza, con ciò ledendo pesantemente l'autonomia dell'ente locale"*, anche tenuto conto del fatto che il Comune di Legnano ha provveduto *"negli ultimi anni alla dismissione di una importante quota del patrimonio immobiliare disponibile al fine di garantire il rispetto degli obiettivi per il patto di stabilità, mentre i proventi per permessi di costruire tuttora risentono dei riflessi negativi della crisi mondiale ed, inoltre, si reputa inopportuno ricorrere ad una ulteriore cementificazione del territorio in quanto palesemente contraria agli interessi della cittadinanza"* e, comunque, i relativi proventi *"non potranno comunque essere utilizzati a copertura di spese correnti a decorrere dall'esercizio 2012"*.

In conclusione, il Sindaco del Comune di Legnano domanda alla Sezione se *"nel predisponendo Bilancio di Previsione 2011 e pluriennale 2011-2013, l'Ente possa confermare quanto programmato nel precedente Bilancio pluriennale 2010-2012 prevedendo l'istituzione dell'addizionale comunale IRPEF con decorrenza dall'anno 2012"*.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'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"*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle 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.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Legnano, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Legnano rientri nell'ambito delle funzioni attribuite

alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota 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, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta. Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il

rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito, infatti, attiene all'interpretazione ed alle modalità applicative delle imposte locali e, conseguentemente, della gestione delle entrate dell'ente locale.

II quesito posto dal Sindaco del Comune di Legnano

Nella richiesta che ha originato il presente parere, il Sindaco del Comune di Legnano, come si è detto sopra, ha affermato che l'ente non ha, in concreto, applicato

fino ad ora l'addizionale comunale all'IRPEF, anche al fine di non aumentare la pressione fiscale, sia pure a livello locale.

Richiamando la situazione normativa che regola la materia, il Sindaco del Comune di Legnano ha messo in luce che siccome l'art. 77-ter, comma 19, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 ha previsto la sospensione del potere impositivo degli enti locali per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente l'anno 2011, e che, pertanto, l'ente in sede di approvazione del Bilancio di previsione 2010 e pluriennale 2010-2012, con delibera consiliare n. 25 del 18 marzo 2010, aveva previsto il ricorso all'addizionale comunale all'IRPEF a decorrere dal 2012, con gettito stimato in euro 4.300.000 (corrispondente all'applicazione di un'aliquota pari allo 0,46%).

Rileva ancora il Sindaco che a seguito delle misure contenute nel D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010, che ha previsto la riduzione del contributo ordinario statale agli enti locali per un importo, quantificato in euro 1.427.635 relativamente al 2011 e in euro 2.379.000 per l'anno 2012 e per quelli successivi, con delibera consiliare n. 112 del 29 novembre 2010, in sede di assestamento del bilancio di esercizio 2010, nel confermare la programmazione delle attività come già stabilita ed al fine di garantire il mantenimento degli equilibri per l'esercizio 2012 e successivi, è stata apportata una variazione al Bilancio pluriennale 2010-2012, con riferimento all'annualità 2012, aumentando la previsione di gettito derivante dall'applicazione della suddetta addizionale IRPEF ad euro 7.400.000.

Svolta questa premessa in fatto, il Sindaco del Comune di Legnano ha richiamato il contenuto della legge di stabilità per il 2011 che ha prorogato il periodo di sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali e delle aliquote fino all'attuazione del federalismo fiscale (quindi, presumibilmente, fino al 2014) (art. 1, co. 123, l. 13 dicembre 2010, n. 220) e asserito che l'intervento legislativo si pone *"in aperto contrasto con le scelte programmatiche di mandato prese in relazione ai bisogni della cittadinanza, con ciò ledendo pesantemente l'autonomia dell'ente locale"*, anche tenuto conto del fatto che il Comune di Legnano ha provveduto *"negli ultimi anni alla dismissione di una importante quota del patrimonio immobiliare disponibile al fine di garantire il rispetto degli obiettivi per il patto di stabilità, mentre i proventi per permessi di costruire tuttora risentono dei riflessi negativi della crisi mondiale ed, inoltre, si reputa inopportuno ricorrere ad una ulteriore cementificazione del territorio in quanto palesemente contraria agli interessi della cittadinanza"* e, comunque, i relativi proventi *"non potranno comunque essere utilizzati a copertura di spese correnti a decorrere*

dall'esercizio 2012".

In conclusione, il Sindaco del Comune di Legnano domanda alla Sezione se *"nel predisponendo Bilancio di Previsione 2011 e pluriennale 2011-2013, l'Ente possa confermare quanto programmato nel precedente Bilancio pluriennale 2010-2012 prevedendo l'istituzione dell'addizionale comunale IRPEF con decorrenza dall'anno 2012".*

La questione relativa alle modalità di applicazione dell'addizionale IRPEF in relazione alla disciplina legislativa che ha limitato temporalmente il potere degli enti locali di procedere all'istituzione della stessa ed alla variazione delle aliquote è stata esaminata già dalla Sezione negli anni scorsi, in più occasioni (ad esempio: pareri n. 74 e n. 92 del 2008, n. 21 e n. 1124 del 2009).

La Sezione ha fornito un quadro interpretativo delle possibili deroghe alla sospensione del potere di deliberare aumenti dei tributi locali introdotta dall'art. 1, comma 7 del D.L. convertito in legge 126/08 e confermato dall'art 77 bis comma 30 del D.L. n. 78, convertito nella legge n. 133 del 2008.

In particolare, la Sezione ha ritenuto rilevanti, in termini di deroga al blocco degli incrementi tributari, le decisioni programmatiche assunte dagli enti locali prima dell'entrata in vigore della norma con la quale era stata prevista l'istituzione o l'aumento dell'aliquota, a condizione che nella delibera risultasse espressamente prevista l'istituzione o la maggiorazione dei tributi locali di competenza nell'arco temporale del bilancio pluriennale deliberato dal Consiglio Comunale.

Nelle deliberazioni richiamate sopra è stato sottolineato che la sospensione del potere di istituire l'addizionale o di deliberare aumenti delle aliquote di un tributo locale è da considerare quale misura temporanea e limitativa dell'autonomia finanziaria degli enti locali, che ha quale unica giustificazione la ridefinizione degli assetti ordinamentali della Repubblica nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

In tale ottica la Sezione ha affermato che gli atti di programmazione pluriennale assunti dai Comuni in sede di approvazione del Bilancio pluriennale 2008 - 2010, anche con riguardo all'evoluzione dell'assetto fiscale, possano rientrare nella citata deroga al blocco se approvati prima dell'entrata in vigore della sospensione legislativa del potere dell'ente locale di intervenire in materia.

Richiamando i principi già espressi in precedenza, la Sezione conferma il precedente orientamento, rilevando che in base alla disposizione legislativa vigente al momento di approvazione del bilancio pluriennale 2010 – 2012 (art. 77-ter, comma 19, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. dalla l. 6 agosto 2008, n. 133) la sospensione della facoltà di applicare l'addizionale IRPEF era riferita solo agli anni 2010 e 2011. La norma

non stabiliva alcuna limitazione in ordine alle previsioni di entrata riferite all'anno 2012 e, pertanto, gli enti locali potevano ritenere sussistente il potere di istituire l'addizionale IRPEF o di modificarne le aliquote. Conseguentemente potevano prevedere in sede di approvazione del bilancio pluriennale 2010 – 2012 l'istituzione dell'addizionale IRPEF o la variazione dell'aliquota a valere per l'esercizio 2012 poiché al momento dell'adozione della delibera non era stata prevista alcuna limitazione da parte del legislatore.

L'introduzione di una nuova sospensione del potere tributario locale operata successivamente dalla legge di stabilità per il 2011 (art. 1, co. 123 della legge 13 dicembre 2010, n. 220) non può pregiudicare le scelte effettuate in precedenza dagli enti locali nell'ambito della loro programmazione pluriennale, in relazione al bilancio pluriennale 2010 - 2012.

Al riguardo, come ha messo in luce la Sezione con la delibera n. 21 del 2009, il bilancio pluriennale degli enti locali ha funzione essenzialmente programmatoria, è redatto in termini di competenza per un periodo non inferiore a tre anni, con l'osservanza dei principi stabiliti dall'art. 162 T.U.E.L.

Occorre considerare, inoltre, che il bilancio pluriennale riveste anche funzione autorizzativa della spesa, tipica del bilancio redatto in termini di competenza ai sensi degli artt. 171, comma 4, e 162 T.U.E.L. e conserva una maggiore flessibilità grazie al principio dell'aggiornamento annuale (c.d. "scorrimento").

La peculiare natura programmatoria ed autorizzatoria della spesa del bilancio pluriennale implica che lo stesso venga considerato unitariamente sia in relazione alle previsioni di spesa che di entrata le quali costituiscono elemento centrale per determinare l'ammontare delle risorse disponibili da parte dell'ente al fine di impostare i programmi di spesa.

In assenza di uno specifico divieto, l'ente può individuare le entrate (nel caso di specie addizionale ad imposta erariale) alle quali sono correlate previsioni di spesa e riconoscere la possibilità che un intervento normativo successivo facesse venire meno l'entrata (blocco del potere di istituire l'addizionale, già istituita e considerata ai fini delle risorse utilizzabili dall'ente nel triennio) significherebbe riconoscere il potere del legislatore nazionale su decisioni già maturate in seno all'organo consiliare del Comune, vulnerando il principio costituzionale dell'autonomia finanziaria e l'efficacia del principio della programmazione che è posto a fondamento di tutta l'attività amministrativa delineata nel T.U.E.L.

Peraltro, occorre anche considerare che in relazione all'ordinario potere di disciplinare i tributi locali da parte dei Comuni e delle Province, la reiterazione di

interventi legislativi eccezionali di sospensione o limitazione del potere locale, contrastanti con i canoni della programmazione e della pianificazione dell'azione amministrativa potrebbe porsi in patente contrasto con i principi costituzionali di autonomia e di sussidiarietà introdotti nel 2001 nel Titolo V°, della Parte seconda della Costituzione.

La sospensione della potestà normativa d'imporre tributi locali, nonché di deliberare aumenti delle addizionali sui tributi erariali, si colloca quale misura temporanea e limitativa dell'autonomia finanziaria sancita dall'art. 119 Costituzione in favore degli enti locali, in vista della ridefinizione degli assetti ordinamentali della Repubblica.

Il regime di moratoria fiscale non è attuazione di norme finanziarie già vigenti nell'ordinamento nazionale ed aventi ad oggetto i trasferimenti statali decisi in favore degli enti locali, ma si riferisce a norme e principi di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte Costituzionale è stata chiamata in varie occasioni a pronunciarsi sulla portata applicativa del nuovo testo dell'art.119 Costituzione modificato dalla legge costituzionale n.3 del 2001 ed ha osservato che la norma in questione necessita dell'*interpositio legislatoris* per l'attuazione completa del precetto, anche se sin dalla sua entrata in vigore pone dei principi vincolanti per la legislazione statale (sent. 282/2002; 370/2003; 16/2004 e 49/2004).

Infatti, l'addizionale comunale all'IRPEF è stata istituita mediante una fonte normativa statale, ovvero con 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.

Il potere posto in capo agli enti locali di stabilire le aliquote addizionali al gettito IRPEF è diventato un principio cardine della legislazione tributaria nazionale che data il suo inizio sin dall'entrata in vigore della citata legge istitutiva del tributo e che è ripreso, da ultimo, nel decreto legislativo relativo all'attuazione del federalismo municipale, già approvato dal Governo e in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Considerata la natura del tributo e le modalità attuative, sembra essere proprio il regime sospensivo del potere a dover essere interpretato in senso restrittivo, al fine di evitare profili di contrasto con l'art.119 della Costituzione.

Peraltro, qualora si accedesse ad una impostazione differente si correrebbe il rischio di vanificare il ragionevole affidamento del Comune di accertare risorse proprie già preventivate nel bilancio pluriennale, costringendo l'ente a rivedere le previsioni spesa contenute nel bilancio pluriennale o a prevedere, ove possibile, l'accertamento di altre

risorse, con possibili conseguenze negative sia in relazione alla capacità di programmazione che, soprattutto, alla resa dei servizi alla comunità locale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
16 marzo 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)