



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 17 gennaio 2012

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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 n. 103 del 7 gennaio 2012 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Rovello Porro (CO);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Rovello Porro (CO);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Rovello Porro (CO) chiede alla Sezione un parere in ordine alla possibilità o meno di istituire per l'anno 2012 l'Imposta di Scopo ed alla disciplina alla stessa applicabile.

Nello specifico chiede se, stante il blocco degli aumenti dei tributi locali disposto, da ultimo, dall'art. 1, comma 123, della Legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia possibile comunque istituire ex novo l'Imposta di Scopo, intendendosi il blocco disposto dal predetta norma riferito alla sola ipotesi di "aumento" di tariffe di tributi già istituiti e non già alla istituzione ex novo del tributo.

Nel caso si ritenesse ammissibile l'istituzione ex novo dell'Imposta di Scopo, il Sindaco intende sapere quale sia la disciplina applicabile, se quella originariamente prevista dai commi da 145 a 151 dell'art.1 della Legge n. 296/2006 o quella prevista dall'art.6 del d.lgs. n. 23/2011, pur in assenza del decreto di riordino dell'Imposta di Scopo previsto dall'art. 6 dallo stesso d.lgs. n. 23/2011.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere 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 degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme 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.

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 che la funzione consultiva possa interferire 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.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'esegesi di norme in materia di acquisizione di entrate tributarie.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle norme di disciplina della materia oggetto del quesito è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi di ermeneutica della materia nel presente parere.

Per dare risposta al quesito occorre ricostruire brevemente il quadro normativo di disciplina della materia, premettendo che l'art. 1, co. 7, del D.L. 27-5-2008 n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), aveva disposto che *"dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, è 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. Sono fatte salve (...) per gli enti locali, gli aumenti e le maggiorazioni già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo all'organo consiliare per l'approvazione nei termini fissati ai sensi dell'articolo 174 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*.

Successivamente, l'art. 77-bis del D.L. 25-6-2008 n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), introdotto in sede di conversione dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, al co. 30, ha disposto: "*Resta confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere 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, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU)*".

Da ultimo, l'art. 1, co. 123, della L. 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011) ha disposto che "*resta confermata, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del 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, di cui al comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU) e per quelli previsti dai commi da 14 a 18 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*".

Nel caso prospettato dalla richiesta di parere in esame l'Imposta di Scopo non era stata istituita alla data di entrata in vigore del D.L. n. 93/2008 e, nella prospettiva eventuale di adottare il tributo, il Comune chiede se la sospensione si riferisca alle sole ipotesi di "aumento" del tributo già istituito o se alla sospensione della possibilità di aumento del tributo sia equiparabile anche l'istituzione *ex novo* del tributo.

Per una corretta applicazione della norma in discorso non si può aderire ad un'interpretazione letterale del testo dell'art. 1, co. 7, D.L. n. 93/2008, poi ripreso dalle successive disposizioni legislative che ne hanno reiterato l'efficacia, che sospende il potere dei Comuni di "*deliberare aumenti*" di aliquote tributi ad essi attribuiti, per ammetterne la loro prima istituzione.

Un'interpretazione siffatta vanificherebbe la *ratio* stessa della legge, che è quella di rendere statica la situazione della fiscalità locale sino all'effettiva realizzazione del federalismo fiscale. Ammettere la possibilità per il Comune di istituire *ex novo* il tributo, in costanza del generale divieto di incremento della pressione fiscale locale, sarebbe in palese contraddizione logica con suddetto (ed esplicitamente dichiarato) intento del legislatore.

Come già è stato messo in luce da questa Sezione nel precedente parere n.74/2008, relativamente all'applicazione ex novo di addizionale IRPEF, e per i medesimi motivi, le norme richiamate devono essere interpretate nel senso di ricomprendere nella sospensione in questione anche i casi di istituzione di nuovi tributi, confermando, peraltro, la soluzione in precedenza adottata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le politiche fiscali, con circolare n. 1 - 2424/2003/DPF/UFF dell'11 febbraio 2003, in occasione di analoga problematica insorta con l'entrata in vigore della L. n. 289/2002 che aveva disposto la sospensione *"degli aumenti delle addizionali e la maggiorazione dell'aliquota dell'Irap"* che non fossero confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002.

In tale occasione fu rilevato che "(...) ove il comune istituisse per l'anno in corso l'addizionale comunale all'Irpef si assisterebbe ad una variazione dell'assetto delle aliquote deliberato dall'ente locale per l'anno precedente, che era caratterizzato da un'aliquota pari a zero. Si avrebbe nella sostanza, in questa ipotesi, un aumento che non è meramente confermativo delle aliquote in vigore per l'anno 2002 e, pertanto, una siffatta deliberazione sarebbe in aperto contrasto con la disposizione recata dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 289 del 2002. Da quanto esposto risulta chiaro che non può essere riconosciuta efficacia ad una deliberazione istitutiva dell'addizionale comunale all'Irpef per l'anno 2003, in quanto, seppure sussiste una differenza terminologica tra "aumento" ed "istituzione", detti vocaboli non possono essere avulsi dalla ratio che ha guidato la manovra del legislatore attuata con la legge finanziaria, che è stata caratterizzata dall'esplicito intento di non elevare la pressione fiscale a carico dei contribuenti".

Pertanto, l'istituzione ex novo dell'Imposta di Scopo deve essere equiparata ad un aumento della stessa e quindi non ammessa, in assenza di una deroga espressa da parte del Legislatore su tale tributo, sino all'avvenuta attuazione del federalismo fiscale; in tale conclusione resta assorbito il secondo quesito proposto dal Comune.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 19 gennaio 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)