

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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f. f.
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 25 settembre 2012

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 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 del 6 settembre 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Rovato 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 sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Rovato, con nota del 6 settembre 2012, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in merito alla possibilità, alla luce del rinvio del termine di approvazione del bilancio di previsione 2012, disposto dal Decreto del Ministro degli Interni del 2 agosto 2012, di approvare l'aumento dell'addizionale comunale all'IRPEF entro il nuovo termine per l'approvazione del bilancio (31/10/2012).

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 Rovato, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti 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 ed 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 dell'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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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 per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto

riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Rovato con nota del 25 luglio 2012.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 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 comma 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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una 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 del 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.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Comune di Rovato può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo attenendo all'applicazione di norme disciplinanti i termini di approvazione dei bilanci di previsione ed i criteri di determinazione delle entrate ivi esposte.

Esame nel merito

Occorre precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

La questione relativa alle modalità di applicazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (in seguito, "addizionale IRPEF"), in particolare per gli aspetti inerenti

l'interpretazione della disciplina legislativa che ha limitato temporalmente il potere degli enti locali di procedere alla variazione delle aliquote è stata esaminata dalla Sezione in più occasioni, sia recentemente (pareri n. 205/2011 e n. 136/2011) che negli anni passati (per esempio nei pareri n. 74 e n. 92 del 2008, n. 21 e n. 1124 del 2009).

L'art. 1 comma 11 del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, ha restituito ai Comuni la facoltà di aumentare l'addizionale IRPEF istituita dal d.lgs. n. 360/1998 (pochi mesi prima il d.lgs. n. 23/2011 aveva previsto la medesima facoltà, previa emanazione di un decreto ministeriale o la ricorrenza di determinati presupposti).

L'art. 1 comma 3 del d.lgs. n. 360/1998, nell'istituire la citata addizionale d'imposta, ha previsto che i Comuni, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del d.lgs. n. 446/1997, e successive modificazioni, possono disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale con deliberazione da pubblicare nel sito internet del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze. Alla predetta pubblicazione, la legge subordina l'efficacia della deliberazione. La norma indicata non ha previsto termini per l'adozione della deliberazione.

L'art. 151, comma 1, del TUEL, d.lgs. n. 267/2000, fissa al 31 dicembre il termine per la deliberazione del bilancio di previsione da parte degli enti locali, disponendo tuttavia che il termine possa essere differito con decreto del Ministro dell'interno in presenza di motivate esigenze. Per il corrente esercizio 2012 si sono succedute varie proroghe, l'ultima delle quali con decreto ministeriale del 2 agosto (che ha protratto il termine per l'approvazione al 31/10/2012).

L'art. 172 del TUEL prevede inoltre che, al bilancio di previsione, siano allegate, fra l'altro, le deliberazioni con le quali sono determinate, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta, le detrazioni, i limiti di reddito per i tributi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi.

Sulla scorta delle previsioni normative citate e dei precedenti pareri della magistratura contabile (Sezione Lombardia, deliberazione n. 205/2011; Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 2/CONTR/2011), appare possibile che il Comune deliberi l'aumento dell'addizionale IRPEF entro il nuovo termine di approvazione del bilancio di previsione, previa riadozione, nelle forme e procedure prescritte, di quest'ultimo.

Come evidenziato nel parere della Sezione n. 205/2011, in caso contrario si creerebbe, altresì, una situazione di disparità conseguente al mero fatto della pregressa approvazione del bilancio preventivo che, in linea generale, in base all'art.151 del TUEL, deve essere approvato prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento. La proroga del termine, stabilita costantemente negli ultimi anni, costituisce un'anomalia e, come tale, non appare poter essere un elemento di discriminazione per le possibilità operative degli amministratori degli enti locali che, invece, hanno approvato nei termini il documento contabile.

Ne consegue che anche gli enti che hanno già approvato il bilancio di previsione possono, alla luce delle sopravvenienze normative (in particolare discendenti dal d.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012) e facendo uso della facoltà attribuita dal DM Interni del 2 agosto 2012, provvedere all'approvazione di un nuovo bilancio e, a tal fine, rimodulare in aumento o diminuzione le aliquote dell'addizionale IRPEF.

Come precisato in altre occasioni (si rinvia, per esempio, al citato parere della Sezione n. 205/2011), nell'ambito della disciplina relativa all'approvazione del bilancio di previsione, il TUEL non contiene alcuna norma che contempri espressamente la possibilità di riapprovazione. Tuttavia, in assenza di un divieto esplicito, deve ritenersi che con l'approvazione, l'ente locale non esaurisca il potere di deliberare in merito (stante la natura di atto amministrativo da attribuire al bilancio dei Comuni), sempreché il nuovo provvedimento intervenga entro il termine stabilito dal decreto ministeriale di differimento e la riadozione sia giustificata da ragioni di fatto o di diritto che mutino sostanzialmente il contesto all'interno del quale è intervenuta l'originaria adozione.

In particolare, nel momento in cui interviene tale necessità, permane anche il potere, da parte dell'ente, di rimodulare le aliquote delle entrate fiscali da deliberare anteriormente all'approvazione del bilancio. Di conseguenza, la decisione di incrementare l'aliquota dell'addizionale IRPEF deve essere assunta, secondo le procedure previste dalla legge, prima dell'approvazione del bilancio (incidendo sulla quantificazione delle risorse che concorrono a comporre il documento contabile).

Tale conclusione è confermata dalla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2/CONTR/2011 del 13/01/2011. In quella sede, facendo proprie le argomentazioni della Sezione remittente, il superiore consesso consultivo ha rilevato che la disciplina della TARSU rimette alla potestà dell'ente locale la determinazione della tariffa ma circoscrive tale potere entro un margine di tempo ben definito, costituito dalla data di approvazione del bilancio di previsione. Detta disciplina risponderebbe ad un evidente criterio di ragionevolezza rappresentato dal bilanciamento dell'esigenza di tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini (i quali non possono essere soggetti a prestazioni imposte oltre i limiti temporali fissati dalle norme) e di copertura delle spese previste in bilancio (che, con specifico riferimento ai costi di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti, devono essere assicurate mediante il gettito della TARSU), costituendo un limite alla discrezionalità dell'Amministrazione (salvo deroga espressa ad opera dello stesso legislatore statale).

Su tali premesse, le Sezioni Riunite hanno concluso nel senso che, ai fini dell'applicazione della TARSU, non sono ammissibili variazioni di tariffe successivamente all'approvazione del bilancio di previsione.

Le richiamate motivazioni e conclusioni sono state fatte proprie anche dalla Risoluzione n. 1/2011 del 02/05/2011 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche fiscali, richiamata dal Comune istante, che ha ricordato come le deliberazioni concernenti le

entrate degli enti locali devono necessariamente precedere l'approvazione del bilancio di previsione, principio confermato dall'orientamento uniforme dell'amministrazione finanziaria (la Risoluzione richiama a supporto le citate Deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2/CONTR/2011 e quella della Sezione Lombardia n. 205/2011).

Il Ministero dell'Economia, anche sulla base delle indicazioni ricevute dal Ministero dell'interno, conclude ritenendo che i Comuni che abbiano già deliberato il bilancio di previsione dell'esercizio 2011 e che, a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 23/2011 (caso di specie portato all'attenzione dell'amministrazione finanziaria), hanno adottato delibere di istituzione o di variazione dell'addizionale IRPEF, devono provvedere, altresì, ad apportare una variazione di bilancio conseguente alla discendente maggiore entrata.

Va precisato, sotto quest'ultimo profilo, che non appare sufficiente, al fine di fondare il potere del Comune di aumentare le addizionali IRPEF, l'adozione di un mero provvedimento di variazione al bilancio approvato, essendo invece necessario procedere alla completa riadozione del bilancio di previsione, come evidenziato nei sopra citati pareri della Corte dei conti.

Infatti i due provvedimenti (adozione del bilancio e variazione), pur essendo entrambi di competenza del Consiglio, differiscono nelle modalità e procedure di adozione, nonché nella documentazione di supporto e da allegare. Si rinvia a quanto disposto in merito dagli artt. 174 e 175 del TUEL, nonché alle altre disposizioni del Testo unico disciplinanti la materia (per esempio, artt. 151 e 172).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente f. f.
(Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
II 03/10/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)