



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 13 novembre 2015

composta dai magistrati:

Anna Maria CARBONE PROSPERETTI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere - relatore;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Donatella SCANDURRA	Consigliere;
Elena PAPA	Primo Referendario.

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. del 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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, 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;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati, quanto all'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, dalla medesima Sezione con deliberazione n. 5/AUT/2006 nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR; VISTA la richiesta di parere formulata dal Commissario prefettizio del Comune di Minturno (LT), trasmessa a mezzo posta elettronica certificata in data 7 ottobre 2015, senza il tramite del Consiglio Autonomie Locali del Lazio, e acquisita al protocollo della Sezione nella

stessa data con il numero 0004368;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 49/2015 con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare collegialmente sulla suddetta richiesta;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore Consigliere Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO IN

FATTO

Con la nota citata in epigrafe trasmessa a mezzo posta elettronica certificata, senza il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Lazio (di seguito CAL – Lazio), il Commissario straordinario del Comune di Minturno (LT), nominato in data 9 settembre 2015 in seguito alle dimissioni del Sindaco *pro – tempore*, ha rappresentato in fatto che nella determinazione del Piano economico finanziario inerente alla gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, approvato con deliberazione C.C. n. 18 del 30 luglio 2015, e nella conseguente commisurazione della TARI per il corrente anno (deliberazione C.C. n. 19 in pari data), è stato erroneamente omesso di tener conto dei maggiori oneri della gestione stessa pari a € 280.000,00 regolarmente evidenziati dal soggetto gestore, chiedendo il parere della Sezione in ordine alla possibilità di procedere alle modifiche necessarie al conseguimento del prescritto equilibrio fra ricavi tariffari e costi del servizio.

La richiesta è intesa, altresì, a conoscere se siano ammissibili analoghe incrementali *delle delibere, già approvate, relative ai tributi di competenza comunale (ad es. aumento addizionale IRPEF)*.

L'istante ha sottolineato la rilevanza della questione ai fini della predisposizione del bilancio autorizzatorio 2015 e di quello pluriennale 2015/2017, che l'Ente non ha adottato nei termini assegnati e che, perciò, a tutt'oggi sono ancora in fase di predisposizione.

DIRITTO

Questioni preliminari.

L'istanza, sia pur carente di riferimenti normativi espressi, è chiaramente rivolta ad attivare la procedura di rilascio di pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, norma che disciplina le attribuzioni consultive delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, circoscrivendone l'esercizio sul piano soggettivo in favore di Regioni ed Enti locali e su quello oggettivo alle sole questioni rientranti nel perimetro delle contabilità pubblica. Quanto all'oggetto su cui è ammesso pronunciare

in sede consultiva, va precisato che per i richiamati orientamenti di indirizzo, le dette funzioni incontrano ulteriori limiti intrinseci nella necessaria “preventività” del parere rispetto a fattispecie gestionali già *in itinere*, nonché nell’esigenza di evitare interferenze con decisioni discrezionali delle amministrazioni istanti e con ambiti valutativi rientranti nelle diverse attribuzioni istituzionali della Corte dei conti o di altri giudici.

Il Collegio è tenuto preliminarmente a valutare i sopra esposti profili di ammissibilità.

Ritiene, al riguardo, non vi siano dubbi in punto di ammissibilità soggettiva, attesa la provenienza dell’istanza da soggetto legittimato alla relativa presentazione, in persona del Commissionario straordinario *pro tempore* quale Organo dotato di generali poteri rappresentativi del Comune (*cfr.* in conformità, *ex pluribus* Sezione regionale di controllo per il Lazio deliberazioni n. 227/2013/PAR; 128/2015/PAR).

Neppure osta alla relativa ricevibilità la modalità di inoltramento diretta seguita dal Comune, atteso che la trasmissione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali territorialmente competente contemplata dal richiamato art.7, comma 8, è *per tabulas* modalità facoltativa e non cogente.

In proposito, peraltro, non è ininfluente ribadire l’orientamento di questa Sezione circa la rilevanza sostanziale da attribuire - in conformità al combinato disposto dell’art.7, comma 8, della legge 131/2003 e dell’art. 123, comma 4, della Costituzione - alla contemplata partecipazione dei CAL regionali nella fase di avvio della procedura consultiva, da intendere come funzione di filtro alla presentazione di istanze di pareri non ripetitive o palesemente prive di rilievo generale (*cfr.* *ex pluribus* Sezione regionale di controllo per il Lazio del. n. 113/2014/PAR; n. 105/2015/PAR; n. 128/2015/PAR).

Ne consegue che il richiamato ruolo di tramite va doverosamente esercitato da parte del CAL territorialmente competente e, altrettanto doverosamente, sollecitato da parte dei Comuni interessati a richiedere pareri alla Sezione regionale, con la necessaria sistematicità e senza esimenti legate a disfunzioni di carattere organizzativo che, al contrario, andrebbero rimosse senza indugio nelle competenti sedi.

L’istanza va considerata ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto il quesito posto – distillato dagli aspetti di concretezza propri della situazione venutasi a determinare presso il Comune istante, sui quali in ossequio agli esposti indirizzi generali non può esservi luogo a pronunciare in sede consultiva – inerisce

all'interpretazione di norme che, pur attinenti a profili di validità delle deliberazioni di fissazione delle tariffe e delle aliquote di tributi di spettanza comunale, sono relative ad atti in cui si estrinseca la manovra delle entrate consentita ai Comuni e che ineriscono al processo di programmazione della gestione in conformità ad obiettivi di compatibilità e sostenibilità economico - finanziaria. Non è influente all'uopo evidenziare a che ai sensi dell'art. 172, comma 6, lett. e), del d.lgs. 267/2000 dette deliberazioni vanno obbligatoriamente allegate al bilancio di previsione.

Tale rilevanza ne consente l'attrazione nel perimetro dell'attività consultiva, secondo gli orientamenti vincolanti consolidati per i quali il riferimento alla contabilità pubblica contenuto nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 va inteso in accezione tecnica e dinamica come richiamo non solo alle norme che disciplinano la tenuta della contabilità da parte degli enti interessati, ma anche al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" (cfr. deliberazione SS.RR. 54/2010/CONTR emanata ex art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge n. 102/2009).

Questioni di merito

Nel merito, il dubbio ermeneutico posto dal Comune istante riguarda la possibilità di introdurre, nelle more dell'approvazione del bilancio comunale in ritardo rispetto ai termini generali, variazioni alle deliberazioni in argomento, nella specie già adottate entro i termini generali medesimi, fissati per l'anno in corso al 30 luglio 2015 dal Decreto Ministeriale 13 maggio 2015, emanato ai sensi dell'art. 151, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

Tale possibilità, alla stregua della normativa vigente, va esclusa.

È bene richiamare, al riguardo, il disposto dell'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, norma generale di riferimento in materia, ai sensi del 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.*"

Si ricava con chiarezza dall'esposto dato testuale, sostitutivo di previgente disciplina di segno analogo (art.27, comma 8, legge n. 448/2001) e quindi confermativo di un ormai consolidato orientamento legislativo, che l'adozione delle deliberazioni di cui

trattasi soggiace ad un termine proprio, ancorché individuato mediante rinvio dinamico a quello stabilito dalle norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione. E ciò di per sé porta ad escludere la individualizzazione del medesimo in ragione del differimento nella approvazione del bilancio autorizzato con provvedimenti prefettizi o ministeriali presso il singolo comune in ragione di vicende amministrative specifiche.

Neppure vi sono dubbi circa la natura decadenziale e perentoria del termine stesso, stanti le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla relativa inosservanza e consistenti nella proroga *ope legis* delle tariffe ed aliquote valesvoli per gli esercizi precedenti e nella totale mancanza di effetti per l'anno in corso di eventuali deliberazioni tardive (cfr., in senso conforme, Sezione controllo Calabria deliberazione n. 4/2014 e Consiglio di Stato - Sez. V, sentenza n. 3808/2014).

La perentorietà del termine, del resto, trova contrappeso nella prevista retroattività delle deliberazioni tempestivamente adottate, le quali hanno effetto *per tabulas* a decorrere dal primo gennaio dell'anno cui si riferiscono, in deroga al principio contenuto nell'art. 3, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 e successive modificazioni ed integrazioni (Statuto del contribuente).

Nel contesto indicato, quindi, l'assoggettamento delle scelte inerenti alla fiscalità comunale a limiti temporali rigorosi risponde, ad avviso del Collegio, ad *una ratio* di contemperamento fra interessi diversi meritevoli di tutela.

Da un lato, infatti, la norma mira a garantire l'ineliminabile connessione fra atti strategici agli effetti finanziari e previsioni di bilancio nel rispetto dei principi di equilibrio, dall'altro a salvaguardare, in ossequio ai principi inerenti all'esercizio della potestà impositiva, la certezza nei rapporti dell'ente interessato con i contribuenti, nei riguardi dei quali gli stessi atti producono effetti esterni.

Appare al Collegio opportuno precisare che nessun differimento dei prescritti termini generali di approvazione delle deliberazioni di fissazione di tariffe ed aliquote tributarie può farsi derivare dall'inasprimento, previsto con specifico riguardo all'IMU dall'art. 13, comma 13 bis, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011 e successivamente emendato dall'art. 8, comma 2, del d.l. 102/2013, convertito nella legge n. 124/2013, degli oneri di pubblicazione delle deliberazioni stesse a pena di inefficacia e di reviviscenza delle deliberazioni adottate per gli esercizi precedenti.

Detti adempimenti pubblicitari non incidono, infatti, sul regime di validità

degli atti adottati, bensì rappresentano una condizione di efficacia, inteso come “ulteriore “paletto” [...] alla compiuta applicabilità delle deliberazioni in materia” (così Sezione regionale di controllo Calabria deliberazione n. 4/2014).

Dal carattere cogente dell’art.1, comma 169, discende che l’ammissibilità di approvazioni differite, che si tratti sia della prima adozione delle deliberazioni sia delle sostanzialmente equivalenti modifiche postume, non può che essere rimessa alla discrezionalità del legislatore, cioè all’introduzione di norme derogatorie espresse, aventi portata più o meno generale.

In questa direzione, ad esempio, per l’anno finanziario 2014 l’articolo 10, comma 12 – *quinquiesdecies* del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito nella legge 27 febbraio 2015, n. 11, ha stabilito a sanatoria la validità delle deliberazioni regolamentari e tariffarie in materia di tassa sui rifiuti (TARI) adottate dai Comuni successivamente al termine per l’approvazione del bilancio di previsione dello stesso esercizio ed entro quello del 30 novembre, corrispondente alla scadenza fissata per il varo della manovra di assestamento. Una norma analoga, ad oggi, non risulta emanata con riguardo all’esercizio 2015.

Parimenti, esula dalla discrezionalità dell’ente interessato l’individuazione di fatti e circostanze che giustificano le variazioni di deliberazioni già adottate, anche quando queste mirino a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e degli obiettivi prefissati di corrispondenza fra ricavi tariffari e costi dei servizi pubblici.

Al riguardo, non si può omettere di rappresentare che l’art. 193 comma 3, TUEL, come modificato dall’art.1, comma 444, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, consente di modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di competenza comunale in concomitanza con la manovra di riequilibrio generale, allo scopo di prevenire la formazione di disavanzi derivanti dalla gestione di competenza o di quella in conto residui, entro il termine all’uopo fissato dal comma 2 della medesima norma.

Allo stesso modo, l’art. 54, comma 1 bis, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, aggiunto dall’art. 54, comma 1, lett. a), legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha a suo tempo consentito agli enti locali di modificare, in corso di esercizio, tariffe e prezzi pubblici, ma solo in presenza di sopravvenienze oggettive costituite da rilevanti incrementi nei costi e senza alcun effetto retroattivo.

Le esposte soluzioni legislative al problema posto dimostrano inequivocabilmente che nessuna variazione a tariffarie ed aliquote tributarie può essere varata oltre i termini di cui all’art. 169 della legge n. 296/2006 se non

espressamente consentita per legge.

Fermo restando quanto esposto, rimane comunque impregiudicata la facoltà dell'Ente di ritirare i provvedimenti in argomento in regime di autotutela, con produzione degli effetti di reviviscenza delle aliquote e tariffe dell'esercizio precedente ex articolo 1, comma 169, della legge n. 296/2006.

P.Q.M.

Rilascia nelle espresse considerazioni il parere richiesto dal Comune di Minturno con la nota in epigrafe.

DISPONE

La trasmissione della presente deliberazione all'Amministrazione istante in persona del Commissario straordinario e, contestualmente e per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2015.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositato in Segreteria il 13 novembre 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina