



Repubblica italiana del. n. 35/2016/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2016

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.07.2008);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18

ottobre 2001, n. 3”;

Visto l’atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto “Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”, integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 17 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 13 febbraio 2014, n. 3/2014 di ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo;

Vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Giulianova**, pervenuta il 28 gennaio 2016;

Vista l’ordinanza del 5 febbraio 2016, n. 6/2016 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Angelo Maria QUAGLINI.

PREMESSO CHE

Con nota del 15 gennaio 2016, pervenuta a questa Sezione il 28 gennaio 2016 per il tramite del CAL, il Sindaco del Comune di Giulianova ha trasmesso una richiesta di parere concernente la corretta interpretazione delle disposizioni contenute nella legge di stabilità 2016 in tema di blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali degli enti locali. Più precisamente, il Comune chiede di conoscere se tale limite all’imposizione fiscale trovi applicazione anche all’istituzione dell’imposta di soggiorno ex art. 4 del d.lgs. n. 23/2011.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. La richiesta di parere in esame, provenendo dal Sindaco, risulta soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo, il parere deve essere circoscritto alle questioni attinenti la materia della contabilità pubblica, i cui confini sono stati delineati dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con atto del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la delibera 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54. I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, 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.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

Alla luce di quanto richiamato, la richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto formulata in termini generali e rientrante nella materia della contabilità pubblica; il quesito infatti attiene alla corretta

interpretazione di norme in materia di acquisizione di entrate tributarie.

MERITO

La richiesta di parere investe la corretta interpretazione dell'art. 1, comma 26, della legge di stabilità per il 2016 (L. n. 208/2015) in materia di blocco, limitatamente al 2016, del potere degli enti territoriali di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali. Al riguardo l'Ente chiede di sapere "se *la sospensione di efficacia, per l'anno 2016, delle deliberazioni dei comuni nella parte in cui prevedono aumenti di tributi rispetto ai livelli di aliquote applicabili per l'anno 2015 (art. 1, comma 26, L. 208/2015), si applica anche all'istituzione dell'imposta di soggiorno, ex art. 4 del D.Lgs. 23/2011, considerato che essa trova applicazione nei confronti di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive e non è dovuta da coloro che sono residenti nel comune*". Il Comune precisa altresì che il gettito della citata imposta è stato inserito, a decorrere dal 2016, nel bilancio di previsione 2015-2017.

Al fine di fornire risposta al quesito formulato, appare utile richiamare le norme finanziarie oggetto dello stesso e, segnatamente, l'art. 1, comma 26, L. 208/2015 in base al quale: "Al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per l'anno 2016 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015. Sono fatte salve, per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge

30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 2, commi 79, 80, 83 e 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché la possibilità di effettuare manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti. La sospensione di cui al primo periodo non si applica alla tassa sui rifiuti (TARI) di cui all'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ne' per gli enti locali che deliberano il predissesto, ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o il dissesto, ai sensi degli articoli 246 e seguenti del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

La *ratio* della norma citata è quella di mantenere invariato, nel 2016, il livello complessivo di pressione tributaria, attraverso un congelamento generalizzato dei tributi degli enti territoriali rispetto alle aliquote in vigore nel 2015, ottenuto rendendo inefficaci eventuali leggi regionali o deliberazioni degli enti locali, nella parte in cui prevedono variazioni in aumento.

Alla luce dell'obiettivo perseguito dal legislatore, il comma 26 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 deve necessariamente essere letto in via estensiva, ritenendo il blocco applicabile a tutte le forme di variazione in aumento dei tributi a livello locale, sia che le stesse si configurino come incremento di aliquote di tributi già esistenti nel 2015, sia che consistano nell'istituzione di nuove fonti impositive. Entrambe le predette opzioni fiscali (variazione in aumento delle aliquote e previsione di nuovi tributi) incidono, infatti, sulla pressione tributaria, elevandola. Conseguentemente, il blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali per il 2016 investe tutte le

imposte, dirette ed indirette, e tutte le forme di maggiorazione (variazione in aumento e nuova istituzione di tributi), inclusa la costituzione dell'imposta di soggiorno ex art. 4 del D.Lgs 23/2011. D'altronde, lo stesso legislatore si è preoccupato di menzionare esplicitamente le fattispecie escluse dal predetto blocco, ossia:

- per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e all'articolo 2, commi 79, 80, 83 e 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191;
- possibilità di effettuare manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 e successive modificazioni e integrazioni e successivi rifinanziamenti;
- la tassa sui rifiuti (TARI) di cui all'articolo 1, comma 639, della legge n. 147 del 2013;
- il predissesto e il dissesto deliberati dagli enti locali, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 243-bis del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e degli artt. 246 e seguenti dello stesso D. Lgs. n. 267 del 2000.

Non è invece contemplata alcuna esclusione con riferimento all'imposta di soggiorno che deve quindi ritenersi rientrante nella sospensione degli aumenti. Appare, inoltre, irrilevante, ai fini delle valutazioni in merito al perimetro applicativo del blocco, la circostanza che l'imposta di soggiorno, gravando nei confronti di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive, non incide sui residenti del Comune; l'obiettivo di contenimento della pressione

fiscale risulta infatti indifferente rispetto al principio della residenza.

Questa interpretazione estensiva, facente leva sul dato sostanziale della norma, si pone in linea di continuità con la giurisprudenza di questa Corte, avente ad oggetto disposizioni analoghe a quella in commento, volte anch'esse a sospendere temporaneamente il potere degli enti territoriali di inasprire la leva fiscale. Al riguardo, si richiama la deliberazione della Sezione di controllo per la Lombardia n. 74 del 2008 la quale, nell'interpretare l'art. 1, co. 7, del D.L. n. 93/2008¹ e l'art. 77bis del D.L. 112/2008², aveva acceduto ad una lettura delle norme in linea con la *ratio* delle stesse; privilegiando gli aspetti sostanziali rispetto al dato lessicale, la Sezione Lombardia aveva correttamente ritenuto che le citate norme dovessero essere interpretate nel senso di ricomprendere nella sospensione in questione anche i casi di

¹ L'art. 1, co. 7, del D.L. 27-5-2008 n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), disponeva 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"*.

² 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, recitava: *"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)"*.

istituzione di nuove addizionali o tributi. Al riguardo, veniva altresì richiamata 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".

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Giulianova.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2016.

L'Estensore
F.to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 9 febbraio 2016
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
F.to Lorella GIAMMARIA