



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

Deliberazione n. 35/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 5 aprile 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Piedimulera (VCO)** formulata con nota in data 17.3.2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 16.3.2016, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta presso la Sezione in data 16.3.2016 il Sindaco del Comune di Piedimulera (VCO) ha rivolto una richiesta di parere in ordine alla questione inerente l'interpretazione dell'articolo 1 comma 26 della legge 28.12.20015 n. 208 in materia di sospensione dell'efficacia delle deliberazioni comportanti aumenti di tributi ed addizionali per l'anno 2016.

Il Sindaco nella propria istanza richiama innanzitutto la normativa di cui al menzionato art. 1 comma 26 che stabilisce la sospensione dell'efficacia delle deliberazioni degli enti locali ove prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, formulando il quesito in ordine al fatto se la suddetta inibitoria sia applicabile altresì all'eventuale istituzione a far data dal 2016 dell'addizionale comunale all'IRPEF.

Precisa inoltre che l'ente è in difficoltà nella predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2016 in considerazione dei significativi tagli sui trasferimenti erariali operati progressivamente negli ultimi anni e del fatto che l'amministrazione ha già avviato da tempo una politica di contrazione delle spese oltre la quale non potrebbe spingersi pena la non erogazione di alcuni servizi.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

La richiesta di parere si configura ammissibile anche sotto il profilo oggettivo *ratione materiae*, trattandosi di questione attinente la corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni di legge in materia di entrate tributarie la cui complessiva stima è altresì rilevante ai fini della determinazione dei valori del titolo I delle entrate nella predisposizione del bilancio.

Occorre altresì dare atto che il quesito formulato va esaminato esclusivamente astraendo la questione generale inerente la normativa rilevante stante la necessità di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indirizzi di carattere puntuale da parte dell'amministrazione richiedente.

Del resto va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali ed astratte sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9).

MERITO

In ordine alla risposta da fornire al quesito formulato dal Comune si rileva che il medesimo attiene alla corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni legislative in ordine alla sospensione dell'efficacia delle delibere comportanti aumenti tributari per il 2016. Il comune chiede segnatamente se la disciplina legislativa consenta o meno di istituire *ex novo* un tributo da parte dell'amministrazione quale l'addizionale comunale all'IRPEF, atto che non si risolverebbe nella determinazione di un aumento di un tributo o addizionale già esistente.

Al riguardo occorre evidenziare che la norma di riferimento rappresentata dall'art. 1 comma 26 della legge n. 208/2015 dispone: *"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, né 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."*

Da una lettura meramente letterale e formale del testo la legge sembrerebbe riferirsi all'incremento di tributi rispetto ai livelli delle aliquote 2015, senza menzionare in modo esplicito l'ipotesi di istituzione ex novo di un tributo o di un'addizionale previsti dalla disciplina legislativa statale ma non ancora applicati dall'ente locale.

Tuttavia una siffatta lettura, come già di recente affermato da questa sezione (cfr. deliberazione n. 24 del 23.3.2016), si porrebbe in contrasto con la *ratio* normativa, espressamente affermata nella premessa del periodo: l'obiettivo del legislatore è il contenimento della pressione tributaria. Sotto questo profilo, anche considerato che il contenimento riguarda il "livello complessivo" della pressione tributaria, appare ragionevole ritenere che un'operazione che determini l'istituzione ex novo di un tributo o di una addizionale non sia compatibile con il richiamato disposto normativo.

D'altro canto nello stesso senso si è già espressa proprio di recente la giurisprudenza consultiva di altre sezioni regionali di controllo la quale dopo aver precisato che: *"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” ha affermato che “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)”. (Corte conti, sez. reg. contr. Abruzzo, 9.2.2016, n. 35).

Analogamente è stato ritenuto che: “la disposizione stessa deve essere interpretata nel senso che la sospensione in questione non attiene solamente alle ipotesi di aumento di tributi già istituiti, bensì ricomprende, a fortiori, anche la possibilità di istituire nuovi tributi in precedenza non applicati. Una diversa interpretazione, infatti, determinerebbe un’evidente contraddizione logica rispetto all’intento palesato dal legislatore che è appunto quello di conseguire gli obiettivi generali di finanza pubblica come complessivamente determinati nella legge di stabilità anche attraverso il controllo della dinamica della fiscalità locale” (Corte conti, sez. reg. contr. Liguria, 24.2.2016 n. 10).

Del resto già in precedenti occasioni, inerenti analoghi blocchi normativi volti a disporre una temporanea sospensione del potere degli enti territoriali di inasprire la leva fiscale (cfr. art. 1, co. 7 del D.L. n. 93/2008 e l’art. 77bis del D.L. 112/2008), la giurisprudenza contabile si era attestata su tale genere di interpretazione non letterale, ritenendo che le citate norme dovessero essere interpretate nel senso di ricomprendere nella sospensione in questione anche i casi di istituzione di nuove addizionali o tributi (Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia, 16.10.2008, n. 74). Proprio nel menzionato precedente la sezione Lombarda si era pronunciata con riferimento ad un quesito inerente la possibilità di istituire l’addizionale comunale all’IRPEF ed aveva avuto modo di puntualizzare che: *“Un’interpretazione siffatta [letterale] 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 applicare per la prima volta l’addizionale al 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. La norma quindi deve essere interpretata nel senso di ricomprendere nella sospensione in questione anche i casi di istituzione di nuove addizionali".

Da ultimo va inoltre rammentato che la medesima interpretazione basata sulla *ratio legis* è stata altresì fornita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con la risoluzione n. 2/DF del 22.3.2016 secondo cui "Si deve ... affermare che ogni disposizione contenuta nelle deliberazioni degli enti locali che determini nella sostanza un aumento della pressione tributaria deve ritenersi inefficace per l'anno 2016".

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 5 aprile 2016.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **7/04/2016**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola