



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

nella Camera di consiglio del 17 settembre 2015

composta dai seguenti magistrati:

Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Antonietta Bussi	Consigliere relatore;
Maria Teresa D'Urso	Consigliere;
Donatella Scandurra	Consigliere;
Antonio Di Stazio	Primo Referendario.

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

Visto il Testo Unico 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s.m.i.;

Vista la nota, acquisita al protocollo n. 0003712 del 13 luglio 2015, con la quale il Sindaco del Comune di Palestrina ha inviato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza n. 39 del 9 settembre 2015 con la quale il Presidente ha convocato la Camera di consiglio per il 17 settembre 2015;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Antonietta Bussi;

FATTO

Il Sindaco di Palestrina, con la nota indicata in premessa, inoltrata alla Sezione tramite il C.A.L., ha formulato una richiesta di parere concernente la possibilità per il Comune di ricevere immobili, di categoria non residenziale, da parte dell'ATER (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale) Provincia di Roma, a soddisfazione dei debiti da questa maturati, a titolo di imposte comunali non versate, interessi e sanzioni.

In particolare, dopo essere stato evidenziato che nei confronti dell'Azienda era stata già attivata una procedura giudiziale, per mancato adempimento delle obbligazioni tributarie, è stata prospettata l'eventualità di una cessione gratuita dei beni che tenesse luogo del pagamento, attraverso un accordo transattivo, formulato dallo stesso debitore, nel quale si sarebbe dato atto

che il valore catastale dei compendi da trasferire era superiore al credito vantato dal Comune, con esclusione di qualunque esborso a carico dell'Amministrazione.

A sostegno della praticabilità della soluzione, è stato richiamato l'art. 12 del D.L. n. 98 del 06.07.2011, modificato dall'art. 1, comma 138 della L. 228 del 24.12.2012, il quale stabilisce che le operazioni di acquisizione immobiliare da parte delle pubbliche amministrazioni sono consentite, a decorrere dal 01.01.2014, solo qualora ricorrano le condizioni di indispensabilità e non dilazionabilità dell'acquisto, di congruità del prezzo, attestata dall'Agenzia del Demanio, e di pubblicazione dell'iniziativa sul sito web dell'Ente.

Sul punto, è stato fatto riferimento alla circolare MEF n. 108 del 14.02.2014, emessa in attuazione dell'articolo 12, comma 1-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, avente a oggetto le attività finalizzate all'acquisto di immobili da parte delle amministrazioni diverse dagli enti territoriali, per dedurre che, anche per quanto attiene al comparto degli Enti locali, i predetti requisiti - di indispensabilità e non dilazionabilità - sarebbero da ritenere soddisfatti se l'acquisto sia tale da determinare effetti finanziari o economici positivi (come nel caso di riduzione di oneri per locazioni passive, al lordo dei costi connessi alla nuova sistemazione).

Ai fini del buon esito dell'operazione, pertanto, è stata delineata la possibilità di conseguire un risparmio e di realizzare un'entrata, destinando gli edifici in parte ad attività istituzionali, allo stato gestite in locali in affitto, e in parte per locazioni attive.

CONSIDERATO

La richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di Palestrina, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, pur presentando i necessari requisiti soggettivi di ammissibilità, provenendo dall'organo legittimato a proporlo (Sindaco), nel rispetto delle formalità prescritte (trasmissione attraverso il CAL), difetta delle condizioni necessarie per essere affrontata dalla Sezione sotto il profilo oggettivo, per una duplice ragione.

Infatti, sebbene la fattispecie, su cui verte la questione, attenga a un campo che ha indubbi riflessi sulla contabilità pubblica, non sussistono i presupposti per pronunciarsi, alla luce dei principi espressi dalle Sezioni riunite, con le delibere n. 54 del 2010 e n. 14 del 2011.

Tale Organo decisionale, nell'elaborare una nozione unitaria e autonoma della materia, ne ha, per un verso, messo in risalto il carattere dinamico, puntualizzando che la funzione consultiva sarebbe incompleta se non potesse svolgersi anche rispetto ad attività connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana conduzione della *res publica*.

Per altro verso, ne ha però delimitato l'estensione, al fine di evitare che le Sezioni regionali diventassero organi di consulenza generale, incidendo sui processi decisionali dell'ente e influenzando sulle attività amministrative.

Fatte queste premesse, per il caso di specie, in cui si configura la possibilità di ricorrere all'istituto civilistico della "*datio in solutum*", per

l'estinzione di crediti di tipo impositivo, deve considerarsi che esso si pone su un piano suscettibile di essere attratto in una sfera non riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", come delineata nei precedenti ricordati, coinvolgendo contenuti più propriamente riferibili al diverso ambito del diritto tributario.

Non può che richiamarsi, al proposito, il prevalente orientamento delle diverse Corti regionali *in base al quale il diritto tributario, che ha ad oggetto le regole concernenti l'istituzione e la riscossione dei tributi, la disciplina del rapporto che si instaura tra il soggetto attivo (l'Ente impositivo) ed il soggetto passivo (il contribuente), nonché la relativa prestazione obbligatoria... attiene ad aspetti del diritto finanziario nettamente distinti dalla contabilità pubblica* (Sez. Veneto n. 353/2014; si vedano anche Sez. Emilia Romagna delib. 31/2011/par, Sez. Lombardia delib. 117/2013/par, Sez. Veneto delib. 228/2012/par).

Invero, non v'è dubbio che la richiesta investa l'interpretazione e l'applicazione delle norme tributarie, in particolare, le modalità di esecuzione della prestazione, l'indisponibilità della relativa obbligazione e le sue deroghe, oggetto di riserva di legge, oltre che la specifica destinazione contabile di tali tipologie di entrate, per loro natura liquide e oggetto di peculiari meccanismi di riscossione da parte di "agenti contabili", formalmente individuati.

L'istanza del Comune di Palestrina deve ritenersi altresì inammissibile anche per altra circostanza, sempre rilevante sul piano oggettivo, essendo riferita a una fattispecie concreta, funzionale all'adozione di uno specifico atto di gestione, e pertanto, priva dei necessari caratteri di generalità ed astrattezza.

In tale direzione, la soluzione al quesito si porrebbe in un'evidente posizione di interferenza con scelte che rientrano nella competenza decisionale dell'amministrazione, sulle quali la stessa Corte è chiamata a esercitare un controllo esterno (anche in altre vesti, per vagliarne i profili di interesse erariale).

Per consolidato orientamento delle Sezioni di Controllo, l'essenza della funzione consultiva, affidata a un organo neutrale e indipendente, del tutto estraneo al "potere amministrativo", non consente che siano resi pareri su questioni che investono direttamente l'ambito di discrezionalità riservata agli organi dell'ente locale, né su aspetti di carattere gestionale, né su vicende per cui siano pendenti giudizi, come nel caso di specie, o, comunque, che siano suscettibili di essere verificate in altra sede, se e in quanto foriere di danno all'erario.

Alla luce delle suesposte considerazioni, anche per tale ragione, la richiesta di parere è da ritenersi oggettivamente inammissibile.

Tanto precisato, è opportuno tuttavia segnalare che questa Sezione, con precedente deliberazione (n. 3 del 2010), alla cui lettura si rinvia, ha già affrontato, in termini astratti, temi analoghi a quelli in trattazione, rilevando, in particolare:

- il diritto di credito di cui il Comune è titolare deriva da obbligazione tributaria, per sua natura indisponibile, in virtù di espressa riserva di legge ex art. 23 della Costituzione, oltre che con riferimento ai principi di capacità contributiva e di imparzialità (art. 53 e art. 97 Cost.);
- nell'ordinamento, le uniche deroghe consentite, relative a tributi statali (art.

28 bis D.P.R. 602/1973, D. L.vo n. 46 del 1999) e al solo caso previsto per i tributi locali dall'art. 16 D.P.R. 380/2001, riguardante la realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo del contributo di costruzione, sono stabilite con apposite disposizioni di legge, non estensibili analogicamente a situazioni non contemplate;

- nell'ipotesi di un'espressa disciplina normativa, se del caso regolamentare, dovrebbe essere tenuto in debito conto che una "*datio in solutum*" produrrebbe effetti di tipo contabile, tali da incidere sugli equilibri e sui risultati di bilancio, a causa della rinuncia, da parte dell'Ente creditore, a un introito di parte corrente, nonché di tipo finanziario, conseguenti alla rinuncia alla riscossione di somme liquide, gravante sui meccanismi di cassa;
- in più, l'accettazione di una prestazione in luogo dell'adempimento originario avrebbe come conseguenza la cancellazione di residui attivi (entrate accertate e non riscosse), con inevitabili ricadute sul risultato di amministrazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio rende il parere nei termini suindicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Palestrina.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 17 settembre 2015.

Il Relatore

f.to Antonietta Bussi

Il Presidente

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositata in Segreteria il 18 settembre 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina