



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 9 maggio 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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 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 (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.d.c. n. 2430 del 6 aprile 2018, con cui il Comune di Sant'Agnello (NA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune in epigrafe ha chiesto alla Sezione un parere in merito alla possibilità per gli enti locali di applicare l'art. 13 della Legge n. 289 del 27 dicembre 2002 agli oneri previsti dall'art. 39, comma 10, della legge n. 724/1994 in caso di "condono edilizio".

Segnatamente chiede di sapere se è possibile procedere a definizione agevolata del *quantum* dovuto per interessi in caso di ritardato pagamento dell'oblazione.

L'Ente osserva che in caso di risposta positiva, intenderebbe procedere alla riduzione del tasso di interesse, stabilito dall'art. 39, comma 10 della Legge 724/1994 nella misura del 10%, rapportandolo al tasso di interesse legale attualmente vigente.

«In tal modo si contempererebbero sia le esigenze dell'Amministrazione, di incassare nel più breve tempo possibile le somme derivanti dalla definizione dei procedimenti di condono, sia quelle dei cittadini, che in tal modo potrebbero procedere al pagamento del dovuto più agevolmente».

PREMESSA

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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

La disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 e la sana gestione finanziaria degli enti locali.

La sana gestione finanziaria, per altro verso, attesa la funzione svolta e la soggezione dei giudici soltanto alla legge (art. 101 Cost.), non può che attenersi al rispetto dei limiti di legge già evocati dalla lettera della legge, quanto ad equilibri e obiettivi.

La funzione consultiva attiene quindi alla interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento; attiene quindi alla astratta legittimità-regolarità di possibili azioni che afferiscono alla materia della c.d. "contabilità pubblica", nella sua matrice essenziale (il bilancio, art. 100 Cost.) e in quelle storicamente intermedie dal legislatore (cfr. C. Cost. sentenze nn. 33/1968, 102/1977, 641/1987, 24/1993 e 385/1996), per fornire, nell'esclusiva prospettiva della legalità, un'interpretazione delle norme contabili che contribuisca alla certezza del diritto.

Peraltro, come per le "le altre forme di collaborazione" previste dalla legge, tale funzione contribuisce a fornire elementi di cognizione strumentali al miglior esercizio della discrezionalità, operante scelte legittime e quindi adeguate e ponderate.

Pertanto, la funzione consultiva è "collaborativa" nel senso di promuovere e perseguire gli obiettivi di legge e quindi il principio di legalità, attraverso la "certezza" del diritto; tale funzione non va peraltro intesa nel senso di costituire una forma di co-gestione, estesa all'area di valutazione riservata all'amministrazione, nell'ottica del raggiungimento di risultati più efficienti, efficaci ed economici. Si tratta, infatti, di aspetti relegati al merito dell'azione amministrativa che possono essere valutati dalla Corte solo nei casi espressi di legge (art. 3, comma 4, L. n. 20/1994).

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'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.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, derivano direttamente dalla natura della funzione consultiva di diritto delineata dalla legge i seguenti limiti di ammissibilità:

- resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'ente che richiede il parere (cfr. per tutte: SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR);
- la funzione consultiva non può interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali o con le funzioni di legittimità-regolarità di questa Corte, che presuppongono la disamina diretta del caso concreto.

Per quanto attiene invece ai limiti che derivano dalla circoscrizione della funzione alla c.d. "contabilità pubblica", le Sezioni Riunite, in sede di controllo, di questa Corte, con una pronuncia ai sensi dell'art. 17, comma 31 del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (conv. Legge 3 agosto 2009, n. 102), hanno in linea generale affermato che tale nozione riguarda il "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 (deliberazione n. 54, in data 17 novembre 2010).

A tale nozione si rifà, in buona sostanza, l'art. 100 Cost. che delinea il perimetro essenziale delle funzioni di controllo di questa Magistratura in ragione, appunto, del bilancio quale strumento necessario all'approvvigionamento e alla gestione delle risorse e della provvista finanziaria in funzione delle "spese pubbliche" (art. 53 Cost.)

Il bilancio, infatti, è un bene pubblico (artt. 81 e 97 cost.), «nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017. In questo senso cfr. altresì, recentemente, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze nn. 2200 e 2201/2018).

L'art. 100 Cost. contiene infatti *in nuce* il collegamento tra tale concezione costituzionale del bilancio e le funzioni di controllo, quale tipico strumento rimediabile, assegnando alla Corte dei conti un ruolo primario nella tutela diretta ed indiretta del bene in questione da atti e comportamenti illeciti.

In buona sostanza, la nozione di contabilità pubblica coincide primariamente e per antonomasia con il bilancio e di riflesso con l'area del diritto che disciplina l'approvvigionamento e la gestione della provvista finanziaria.

A tale materia si aggiungono le altre "materie" di contabilità pubblica e le "altre" previste dal legislatore (art. 103, comma 2 Cost.), che possono attenerne profili organizzatori, recuperatori e sanzionatori, tramite cui si assicura la legalità finanziaria, nell'azione della pubblica amministrazione latamente intesa.

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica storicamente si evolve in base alle contingenze dell'ordinamento, coinvolgendo anche principi di organizzazione dell'amministrazione che hanno una immediata incidenza sul bilancio e sui suoi saldi, sulla base dell'interposizione del legislatore

(sul criterio della competenza “tendenziale” e storicamente determinata, cfr. Corte cost., cfr., *ex multis*, le sentenze n. 110/1970; n. 68/1971; n. 641/1987).

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che essa rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina delle entrate, quale pilastro e premessa delle scelte allocative e della loro rispondenza al precetto/clausola generale dell’equilibrio (cfr. Corte costituzionale n. 192/2012) su cui si fonda il “bene pubblico” bilancio (cfr. Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017, i principi contabili del D.lgs. n. 118/2011 e le norme sulla gestione del bilancio di cui al TUEL).

Fanno eccezione, per quanto attiene alla funzione consultiva, le richieste di parere in materia tributaria, attesa la peculiare disciplina legislativa sussistente che, per tale materia – allo stato – prevede che la funzione consultiva sia esercitata da altre Istituzioni, non magistratuali (Agenzia delle Entrate, Diritto di interpello ex art. 11 L. 202/2000; cfr. in tal senso la recente pronuncia di questa Sezione n. 15/2018/PAR) e che la relativa giurisdizione tributaria rimanga affidata a giudici speciali (commissioni tributarie) fino alla loro soppressione (VI Disp. Trans. Fin. Cost.).

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito, atteso che la giurisprudenza tributaria, amministrativa e contabile, nonché quella della Suprema Corte di Cassazione (cfr. T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 5 ottobre 2009 n. 5318; SRC Campania n. 144/2017/PAR; SS.UU. sentenza n. 22514 del 20 ottobre 2006) hanno concordemente affermato che gli oneri per i titoli edilizi (e di conseguenza i relativi accessori di legge) non costituiscono un “tributo” ma un “corrispettivo di diritto pubblico”.

MERITO

1. Come è noto, l’art. 13 della Legge n. 289/2002, concede a regioni, province e comuni la facoltà di definire in modo agevolato il rapporto tributario per “tributi propri”, per mezzo di apposite previsioni normative generali, adottate secondo l’ordinamento di riferimento e conformi ai criteri di legge fissati nella stessa disposizione.

Segnatamente: «[...] con riferimento ai tributi propri, le regioni , le province, ed i comuni possono stabilire, con le forme previste dalla legislazione vigente per l’adozione dei propri atti destinati a disciplinare i tributi stessi, la riduzione dell’ammontare delle imposte e tasse loro dovute, l’esclusione o la riduzione dei relativi interessi e sanzioni, per le ipotesi in cui, entro un termine appositamente fissato da ciascun ente, non inferiore a sessanta giorni dalla data di pubblicazione dell’atto, i contribuenti adempiano a obblighi tributari precedentemente in tutto o in parte non adempiuti» (enfasi aggiunta).

Lo stesso articolo precisa che:

- restano escluse dalla previsione le addizionali, le compartecipazioni a tributi erariali e le mere attribuzioni di gettito di tributi erariali;
- la definizione agevolata riguarda rapporti tributari, già esistenti per cui si sia registrata una difficoltà di riscossione (“*obblighi tributari precedentemente in tutto o in parte non adempiuti*”);
- le agevolazioni potranno essere previste anche per i casi in cui siano già in corso procedure di accertamento o procedimenti contenziosi in sede giurisdizionale, le quali potranno quindi riferirsi anche a tributi ora abrogati.

Tale previsione trova fondamento nell’art. 119 della Costituzione, nel testo modificato con legge costituzionale n. 3/2001, secondo il quale: «*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*»

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome.

Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

L'applicazione di tale disposizione, dunque, presuppone:

- la natura tributaria delle entrate;
- il previo accertamento dell'entrata e la sua mancata riscossione nei termini e tempi di legge;
- una disciplina attuativa che stabilisca preventivamente ed in generale, nelle forme e con le fonti dell'ordinamento proprio di ciascun ordinamento territoriale, i criteri della definizione agevolata.

2. Il Comune chiede di sapere se tale norma e tali criteri siano applicabili sulle entrate per "oneri" dovuti in relazione al rilascio di titoli edilizi in sanatoria, ai sensi dell'art. dell'art. 39 Legge n. 724/1994, in particolare con riguardo ai previsti interessi del 10% in caso di ritardo nel versamento dell'oblazione.

2.1. La giurisprudenza tributaria, amministrativa e contabile, nonché della Suprema Corte di Cassazione (cfr. T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 5 ottobre 2009 n. 5318; SRC Lombardia n. 144/2017/PAR; SS.UU. sentenza n. 22514 del 20 ottobre 2006) hanno concordemente affermato che gli oneri per i titoli edilizi non costituiscono un "tributo", sia pure nella forma di contributo, ma un "corrispettivo di diritto pubblico", come tale obbligatoriamente posto a carico del proprietario, idealmente commisurato ai costi sostenuti dalla collettività e al beneficio reso.

Si tratta di una prestazione, da un lato, che ha il suo presupposto nella volontà costruttiva del proprietario, mentre il tributo (imposte, tasse, contributi) è una entrata autoritativa o coattiva, la cui obbligatorietà è imposta con un atto dell'autorità senza che vi concorra la volontà del soggetto obbligato, destinata a finanziare le pubbliche spese.

Infatti, il richiedente il titolo edilizio può sottrarsi al pagamento del contributo se, ai sensi dell'art. 16 del T.U. edilizia, si obbliga «a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto [delle norme del codice dei contratti pubblici], con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune» (c.d. opere "a scomputo" degli oneri).

Per altro verso, tale prestazione è commisurata all'utilità diretta del soggetto destinatario del titolo edilizio. Tale corrispettivo si articola infatti in due quote.

Una prima quota, relativa agli "oneri di urbanizzazione" propriamente detti, ha causa nelle spese che l'ente pubblico affronta per dotare un'area delle opere di urbanizzazione primarie (servizi all'abitazione) e secondarie (servizi agli abitanti) ed è commisurata al c.d. "peso insediativo" dell'intervento che il comune dovrà sopportare.

Una seconda quota, commisurata invece al costo di costruzione, è idealmente giustificata in ragione del corrispettivo aumento di valore di cui beneficerà l'immobile per effetto delle realizzande opere pubbliche.

2.2. Analoga qualificazione "non tributaria", per estensione, è stata sostenuta con riguardo all'oblazione edilizia accertata e versata ai sensi dell'articolo 35 della Legge n. 47/85 e dell'art. 39 Legge n. 724/1994 (T.A.R. Campania Salerno Sez. II, sentenza 21 novembre 2011, n. 1895; Commissione tributaria regionale di Roma, sezione 20, sentenza n. 115 del 7 settembre 2005). Trattasi di una somma di denaro determinata con riferimento all'opera abusiva o alla parte abusiva

realizzata in relazione al tipo di abuso, ovvero di una somma determinata sulla base delle superfici abusive realizzate, oppure, per alcune tipologie, a *forfait*.

3. Ne consegue che l'obbligo di pagamento per siffatti oneri, discendente dall'art. 19 del T.U. Edilizia (D.P.R. n. 380/2001), dal precedente art. 3 della L. n. 10/1977 ed, infine, dalle norme sulla definizione agevolata degli abusi edilizi (capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e art. 39 della Legge 724/1994), non costituiscono "tributi" o "imposte e tasse".

Per l'effetto a tale prestazioni non è applicabile l'art. 13 della Legge n. 289/2002, che costituisce una forma agevolata di defezione di rapporti il cui titolo è già sorto.

Tale inapplicabilità riguarda tanto la sorte che gli accessori.

Del resto:

- da un lato, l'oblazione costituisce già una forma agevolata di pagamento, pertanto logicamente incompatibile con ulteriori manipolazioni agevolative;

- gli interessi previsti dal comma 10 dell'art. 39 della L. n. 724/1994, sono interessi "moratori" ex art. 1224 c.c., per cui il Legislatore ha espressamente contemplato la divergenza dall'interesse legale, oggi stabilito dall'art. 1284, comma 1, c.c., tramite rinvio ad appositi decreti annui del Ministro del tesoro;

- le fattispecie di esonero hanno carattere tassativo, costituendo esse eccezione rispetto alla regola del pagamento obbligatorio (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 18 giugno 2010 n. 2688; T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. II, 26 aprile 2006 n. 1062; T.A.R. Lombardia-Brescia 28 gennaio 2002 n. 100). Infatti, l'unica deroga in materia è quella contenuta nel già citato art. 39 (comma 9) della L. 724/1994, il quale prevede che il contributo non è dovuto se il costruttore, in proprio od in forme consortili, abbia eseguito od intenda eseguire parte delle opere di urbanizzazione, secondo le disposizioni tecniche dettate dagli uffici comunali (c.d. opere a "scomputo degli oneri").

Ne consegue che non è possibile applicare la definizione agevolata di cui all'art. 13 della Legge n. 289/2002 agli interessi per il ritardato pagamento dell'oblazione per il condono edilizio.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 9 maggio 2018.

L'Estensore
Francesco Sucameli

Il Presidente
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il
09 maggio 2018
Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi