



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere (relatore)
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere

Adunanza del 20 marzo 2019

Richiesta di parere del Comune di San Giovanni in Marignano (RN)

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26

marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Giovanni in Marignano (RN) e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali in data 14 febbraio 2019;

Visto il parere del gruppo di lavoro tecnico istituito presso il suddetto Consiglio delle Autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 19 marzo 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Il Sindaco del Comune di San Giovanni in Marignano, dopo aver premesso che in data 19 dicembre 2018 il Consiglio comunale ha deliberato, ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006, le aliquote dell'Addizionale comunale all'Irpef e la quota di esenzione dello stesso tributo per l'anno 2019 e che nella stessa data del 19 dicembre 2018 ha approvato il bilancio di previsione 2019-2021, ha richiesto il parere della Sezione in merito alla possibilità di rideterminare, entro il termine di legge stabilito per l'approvazione del bilancio, la quota di esenzione della citata Addizionale all'Irpef. Ciò al fine di ridurre il carico fiscale che grava sui propri contribuenti.

Più specificamente, è stato chiesto se per l'adozione di una modifica in aumento della fascia di esenzione dell'Addizionale sia necessario procedere alla riapprovazione del bilancio o se possa essere sufficiente l'adozione di un atto di variazione.

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province

e città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto proveniente da un Comune, soggetto istituzionale espressamente legittimato a porre la richiesta dalla vigente normativa, e sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dello stesso.

1.3. Per quanto invece concerne l'ammissibilità oggettiva, occorre innanzitutto accertare se il quesito sia attinente alla contabilità pubblica. Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012. Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica [...], contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Successivamente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei Conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale

contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Accertata la riconducibilità del parere alla materia della contabilità pubblica, come sopra delineata, considerati i diretti riflessi che l'applicazione delle disposizioni contemplate nella richiesta di parere può determinare sul bilancio dell'Ente, occorre altresì verificare la sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva. In particolare, la richiesta di parere presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa, al contempo non importando il rischio di un inserimento nei processi decisionali dell'ente richiedente; inoltre, si ritiene non possa interferire con funzioni di competenza delle altre sezioni della Corte dei conti o di diversa magistratura.

A ulteriore conferma dell'ammissibilità della richiesta vanno ricordati i diversi pronunciamenti concernenti la disciplina dei tributi locali emessi dalle Sezioni regionali di controllo (Sezione Lombardia, deliberazioni n. 205/2011/PAR, n. 431/2012/PAR e n. 216/2014/PAR; Sezione Lazio, deliberazione n. 175/2015/PAR; Sezione Piemonte, deliberazione n. 110/2017/PAR).

Alla luce di quanto precede la richiesta di parere è da considerarsi, dunque, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2. Merito

2.1 Prima di esaminare specificamente il quesito proposto dall'Ente, è utile richiamare brevemente il quadro normativo che regola la materia.

L'art. 172, comma 1, lett. c), del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) stabilisce che al bilancio di previsione siano allegate "le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali [...]".

L'articolo 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria 2007) prevede che "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.”.

A sua volta, l’art. 193, comma 3, ultimo periodo, del citato TUEL, nel testo in vigore, stabilisce che “Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all’art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l’ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2 [31 luglio di ciascun anno]”.

Per quanto attiene al termine per la deliberazione del bilancio di previsione finanziario degli enti locali, va ricordato che l’articolo 151, comma 1, del citato t.u. sull’ordinamento degli enti locali (TUEL), fissa il termine al 31 dicembre e che relativamente al bilancio di previsione 2019/2021 il termine per la deliberazione è stato da ultimo differito al 31 marzo 2019 con decreto del Ministro dell’interno del 25 gennaio 2019.

2.2 Così richiamata la normativa che regola la materia, occorre ora esaminare la specifica domanda posta dall’Ente, volta a conoscere se sia possibile modificare in aumento, entro il nuovo termine del 31 marzo 2019, la quota di esenzione dell’Addizionale comunale all’Irpef per il 2019, già fissata con la deliberazione del 19 dicembre 2018, adottata contestualmente all’approvazione del bilancio di previsione 2019/2021 e, eventualmente, attraverso quale modalità possa procedersi a ciò.

In proposito, deve in primo luogo escludersi la possibilità di modificare, attraverso un mero atto di variazione di bilancio adottato in corso di esercizio, in assenza di sopravvenute nuove prescrizioni legislative, la fascia di esenzione dell’Addizionale Irpef già deliberata e considerata nelle previsioni del bilancio approvato. È di tutta evidenza, infatti, come in questo modo, stante – si ripete – l’assenza di sopravvenute disposizioni normative, la modifica della misura dei parametri applicativi del tributo, adottata disgiuntamente dall’approvazione del bilancio, finirebbe per alterare l’insieme delle valutazioni tra loro coordinate operate dal Consiglio comunale. In senso conforme si richiamano la deliberazione n. 2/CONTR/11 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, nonché la deliberazione n. 216/2014/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Quanto alla possibilità di procedere, sulla base di una diversa valutazione discrezionale dell’Ente, alla modifica del precedente atto di determinazione della fascia di esenzione dell’Addizionale all’Irpef e alla conseguente contestuale riapprovazione del bilancio entro il nuovo più ampio termine normativamente stabilito, tale eventualità non sembra in astratto da escludere. Come già

osservato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pur non contemplando il TUEL espressamente la possibilità di riapprovazione del bilancio, "deve ritenersi che con l'approvazione l'ente locale non esaurisca il potere di deliberare in merito (stante la natura di atto amministrativo da attribuire al bilancio dei comuni), sempreché il nuovo provvedimento intervenga entro il termine stabilito dal decreto ministeriale di differimento e la riadozione sia giustificata da ragioni di fatto o di diritto che mutino sostanzialmente il contesto all'interno del quale è intervenuta l'originaria adozione" (deliberazione n. 431/2012/PAR).

In sostanza, ritiene la Sezione che la modifica della fascia di esenzione dell'Addizionale all'Irpef precedentemente deliberata possa essere ammessa soltanto a seguito di una motivata riconsiderazione delle ragioni valutative poste a base dell'originario provvedimento e di una compiuta valutazione dei riflessi (nella specie, minori entrate) che la modifica determina sul bilancio, del quale dovrà procedersi alla riapprovazione entro il termine normativamente stabilito e con il pieno rispetto dell'iter procedimentale previsto dalle norme di legge e dal regolamento comunale.

P.Q.M.

La Sezione esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di San Giovanni in Marignano e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 20 marzo 2019.

Il presidente

f.to (Marco Pieroni)

Il relatore

f.to (Massimo Romano)

Depositata in Segreteria il 20 marzo 2019

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)