



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 109/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 16 ottobre 2019, composta dai Magistrati:

Dott.	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott.	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Ilaria CIRILLO	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **Avigliana** (TO) formulata con nota in data 31 luglio 2019 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 20 settembre 2019;

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, Consigliere dott. Luigi Gili;

FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Avigliana (TO) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla identificazione della base imponibile di un tributo, segnatamente, alla definizione dei presupposti impositivi ai fini dell'imposta comunale di pubblicità, ponendo dei quesiti specifici.

In particolare, viene richiesto di precisare:

- se i cartelli aggiuntivi rispetto alla Insegna posta sull'ingresso dell'esercizio commerciale che, seppure sommati all'insegna non superino i 5 metri quadri e contengano a loro volta l'insegna del commerciante, elenchino prioritariamente indicazione di prodotti "tipici" commercializzati nei locali con netto interesse all'indirizzo pubblicitario degli stessi, siano soggetti alla tassazione o rientrino anch'essi nella tipologia di "insegna di esercizio" esente fino a 5 metri quadri;
- se rientri nel calcolo della superficie totale esente di 5 metri quadri la croce verde obbligatoria per identificare le Farmacie;
- se, qualora all'interno di un pannello pubblicitario autorizzato e piazzato per una determinata dimensione venga posto un messaggio pubblicitario circoscritto da una cornice, il mezzo pubblicitario da tassare sia costituito esclusivamente da questa minore superficie circoscritta oppure dalla superficie dell'intero pannello.

PREMESSA

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, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa). Ciò in quanto il parere della Sezione non

può che riferirsi a profili di carattere generale, pur risultando la richiesta proveniente dall'ente pubblico motivata, generalmente, dalla necessità di assumere decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il Sindaco del Comune di Avigliana è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere formulata ed oggetto dell'odierno scrutinio è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo a ciò legittimato; la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che 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, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "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 (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

L'oggetto dell'attività consultiva deve risultare, pertanto, circoscritto all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, in via esemplificativa, "...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".

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta specifica attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso. (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 21.5.2015, n. 81).

Nel caso di specie, le questioni prospettate attraverso i quesiti formulati con la richiesta oggetto dell'odierno scrutinio sono palesemente inammissibili sul piano oggettivo, attenendo a profili estranei al perimetro della contabilità pubblica e più propriamente riferibili al diverso ambito del diritto tributario.

La Sezione richiama, 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 ed esulante, perciò, dall'ambito oggettivo suscettibile di costituire oggetto di parere ad opera di questa Corte ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (Sez. Veneto n. 353/2014; idem, Sez. Sardegna, delib. 17/2018, Sez. Lombardia delib. 117/2013, Sez. Veneto delib. 228/2012).

Appare, infatti, di tutta evidenza che la richiesta di parere in esame investe 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 (v., ex multis, Sez. Controllo Campania, deliberazione n. 15/2018/PAR).

Peraltro, le questioni poste, pur potendo avere incidenza sul bilancio dell'ente, non possono essere attratte, per questa sola ragione, nella sfera di cognizione della Magistratura contabile, atteso che, come osservato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, *"appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio..."* in quanto *"se è vero, infatti, che ad un provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico"* (cfr. Sezione controllo Veneto delibera n. 353/PAR/2014, cit.).

In conclusione, in ragione di quanto rilevato, la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Avigliana si configura inammissibile sul piano oggettivo.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere.

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 16 ottobre 2019.

IL RELATORE

F.to Consigliere Dott. Luigi GILI

IL PRESIDENTE

F.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositato in Segreteria il 17/10/2019

Per il Funzionario Preposto

(Nicola MENDOZZA)

F.to Dott.ssa Clara CERRUTI