



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 15 /2018

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Giovanni Coppola	
Consigliere	Rossella Cassaneti	
Consigliere	Alessandro Forlani	
Consigliere	Rossella Bocci	Relatore
Primo Referendario	Francesco Sucameli	
Primo referendario	Raffaella Miranda	
Primo Referendario	Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 6 febbraio 2018

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la nota n. 413 del 02.02.2018 con la quale il Sindaco del comune di mercato san Severino Paolisi (Sa) ha formulato istanza di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 5/2018 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il consigliere, dott.ssa Rossella Bocci,

PREMESSO

Il Comune di Mercato San Severino chiede un parere il cui testo è di seguito riportato: "Con deliberazione Consiliare n. 4 dell'11.01.2018 è stato approvato il regolamento per la definizione agevolata del Comune di Mercato San Severino ai sensi dell'art. 6-ter del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito nella legge 225/2016 e dell'art. 1, comma 11-quater, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148.

Il regolamento disciplina la definizione agevolata dei tributi propri (ICI, IMU, TARSU, TARI, ICP E DPA) e delle entrate patrimoniali (COSAP) dovute in forza di ingiunzioni di pagamento emesse e notificate dal Comune o dalla società concessionaria in nome e per conto dell'Ente entro il 16 ottobre 2017.

Poiché per problemi legati alla postalizzazione delle ingiunzioni di pagamento tutte predisposte antecedentemente la data del 16 ottobre 2017 non è stato possibile recapitare nei previsti dalla vigente normativa i predetti provvedimenti.

Al fine di venire incontro alle esigenze della collettività amministrata già penalizzata dalla attuale crisi economica si chiede di conoscere se le predette ingiunzioni recapitate dopo il 16 ottobre 2017 possano essere oggetto di definizione agevolata...(...)"

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il

profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica (cfr: deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se la questione sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

In relazione a tale specifico aspetto sono di ausilio gli indirizzi ed i criteri generali approvati con le deliberazioni del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006 dalla Sezione delle Autonomie, che restringono l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Al riguardo, le Sezioni riunite della stessa Corte, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, , con delibera n. 54 del 17 novembre 2010, hanno delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, ai fini della funzione consultiva, riferito "al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici". In tale circostanza le Sezioni riunite hanno aggiunto che la funzione consultiva sarebbe incompleta se non potesse svolgersi anche nei confronti di quesiti connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e che ulteriori materie estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica", in una visione dinamica che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, possono ritenersi ad essa riconducibili. Ciò però, limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'oggetto del quesito posto dal Comune di Mercato San Severino riguarda l'interpretazione di una serie di norme relative alla estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali recate dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 (pubblicata in G.U. n. 284, del 5 dicembre 2017) di conversione con modifica, del D.L. 148/2017, il cd. collegato fiscale 2018 alla Legge di Bilancio 2018.

In particolare si tratta dell'art. 1 comma 11 quater della suddetta legge di seguito riportata: *"Con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati entro il 16 ottobre 2017, dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i medesimi enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni*

dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate. Alla definizione di cui al periodo precedente si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6-ter, ad esclusione del comma 1, del Decreto. Sono fatti salvi gli effetti già prodotti dalla eventuale definizione agevolata delle controversie tributarie deliberata dai predetti enti ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96».

Nel caso di specie il comune di Mercato San Severino prospetta la possibilità di estendere l'ambito della *definizione agevolata c.d. "rottamazione"* per gli enti territoriali con riferimento alle entrate, anche tributarie, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale, notificati anche oltre il 16 ottobre 2017 (termine fissato dal legislatore) dagli enti stessi e dai soggetti iscritti all'albo dei concessionari della riscossione.

Ad avviso di questa Sezione il tema oggetto dei quesiti prospettati esula dall'ambito suscettibile di costituire oggetto di parere di questa Corte ex art.7 co.8 L. n.131/2003 in quanto non involge problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio. La Corte dei Conti nell'esercizio della funzione consultiva non è abilitata, infatti, ad interpretare le norme in materia tributaria, funzione riservata dall'Ordinamento ad altre Istituzioni e magistrature (Agenzia delle Entrate, Diritto di interpello ex art. 11 L. 202/2000, Giurisdizione tributaria).

Questo Collegio non ignora che in passato la Sezione regionale di controllo per la Campania, chiamata a interpretare un quesito su materia analoga (ex art. 13 della legge 27/12/2002 n. 289 – legge finanziaria 2003 *"con riferimento ai tributi propri, le Regioni, le Province ed i Comuni possono stabilire, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione di propri atti destinati a disciplinare i tributi stessi, la riduzione dell'ammontare delle imposte e tasse loro dovute, nonché 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 ad obblighi tributari precedentemente in tutto od in parte inadempiti. Le medesime agevolazioni di cui al comma 1° possono esser previste anche per i casi in cui siano già in corso procedure di accertamento o procedimenti contenziosi in sede giurisdizionale"*), ha ritenuto la materia tributaria attinente alla nozione di contabilità pubblica, *peraltro, ritenendo* che la normativa in esame dovesse essere di *"stretta interpretazione"* considerato che *l'istituzione di meccanismi di "definizione agevolata" relativamente ad obblighi tributari rimasti totalmente o parzialmente inadempiti da parte di contribuenti ha (o dovrebbe avere) indubbiamente natura di evento eccezionale nell'ambito dell'ordinamento giuridico* (cfr. Sezione di controllo per la Campania, parere n. 206/2010).

Si rileva, *peraltro*, che a decorrere dal 2011 si sia delineata una condivisa inversione di tendenza (cfr. fra tutte Sezione Emilia Romagna, deliberazione n. 31/2011/PAR) che considera la materia tributaria estranea alla nozione di *"contabilità pubblica"*, in relazione all'*ambito*

applicativo (...), evidenziando che, com'è stato di recente correttamente evidenziato (cfr. Sez. Toscana n. 162/2013/PAR), costituisce «branca del diritto concernente "le regole attinenti all'istituzione ed alla riscossione dei tributi, le disposizioni recanti 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, distinta (seppur afferente anch'essa al più ampio genus del diritto finanziario) dalla "contabilità pubblica" ed esulante perciò dall'ambito suscettivo di costituire oggetto di parere di questa Corte ex art.7 co.8 L. n.131/2003 (Sez. Emilia Romagna, parere n. 31/2011; Veneto, pareri nn. 402/201, n. 90/2012, n. 228/2012; Lombardia, pareri n.117/2011, n. 162/2013, n. 117/2013, n. 23/2015, n. 233/2017).

In secondo luogo va rilevato, quale ulteriore profilo di inammissibilità oggettiva, che le questioni poste attengono ad uno specifico caso (*"Al fine di venire incontro alle esigenze della collettività amministrata già penalizzata dalla attuale crisi economica si chiede di conoscere se le predette ingiunzioni recapitate dopo il 16 ottobre 2017 possano essere oggetto di definizione agevolata"*). La richiesta, palesando l'intento di chiedere una valutazione di legittimità sulla soluzione gestionale da applicare al caso concreto, difetta, infatti, del necessario requisito di generalità ed astrattezza che deve caratterizzare la funzione consultiva della Corte dei Conti che *"non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi"* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013).

È da evidenziare, infatti, che la soluzione del quesito proposto, in difetto del requisito della generalità e dell'astrattezza, condurrebbe ad affrontare *"questioni amministrativo-gestionali decisamente specifiche, come tali, già di per se stesse propiziatrici di un diretto coinvolgimento di questa Sezione nell'attività istituzionale dell'Ente locale, o, quantomeno, propositive di aperture prospettiche in termini di consulenza generale; finalità che [...] non sono conformi alla natura del munus svolto da questa Corte in subiecta materia. In particolare, l'elevata specificità della fattispecie in ordine alla quale sono stati formulati i quesiti in esame renderebbe probabile l'interferenza del parere espresso da questa Sezione con eventuali attività di competenza di altri Organi, o di questa stessa Corte nell'esercizio di funzioni diverse da quelle consultive, e, quindi, implicherebbe valutazioni suscettive di interferire anche con eventuali consequenziali profili di responsabilità che potrebbero, in concreto, derivare dai comportamenti attuativi di una delle possibili soluzioni interpretative che dovessero essere accolte in subiecta materia"* (in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 157/2014; n. 9/2016).

A ciò si aggiunge l'ulteriore profilo di inammissibilità dato dalla circostanza che l'eventuale ausilio consultivo sulla legittimità della soluzione gestionale e contabile prospettata è suscettibile di determinare sconfinamenti e/o interferenze con le funzioni di controllo

intestate a questa Sezione, oltre che con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e, segnatamente, alla Procura e alla Sezione giurisdizionale.

Il quesito, inoltre nella sua formulazione, risulta altresì inammissibile oggettivamente, in quanto si richiamano profili di responsabilità erariale, che non possono che rimanere anch'essi estranei alla valutazione di questa Sezione in sede consultiva, poiché implicherebbero inammissibili interferenze con le altre funzioni, inquirenti e giudicanti, intestate a questa Corte (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 150/2015 del 6 maggio 2015).

Alla luce dei predetti principi, ritiene il Collegio che la richiesta di parere all'odierno esame difetti dei requisiti oggettivi necessari ad una disamina nel merito.

Tanto premesso e considerato, la Sezione Regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

inammissibile la richiesta di parere, in premessa indicata, presentata dal Sindaco del Comune di Mercato San Severino.

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

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 6 febbraio 2018.

Il relatore
Rossella Bocci

Il Presidente
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il 6 febbraio 2018

Per Il Direttore del Servizio di supporto
dott.ssa Beatrice Montecuolo