



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 dicembre 2012, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA      Presidente f.f.

Dott. Tiziano TESSARO                      Referendario, relatore

Dott. ssa Francesca DIMITA              Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e s.m.;

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, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.

9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009;

VISTA la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/2010, riguardante gli indirizzi ed i criteri per l'individuazione della nozione di "contabilità pubblica", di cui all'art.7, comma 8, legge n.131/2003;

VISTA la richiesta di parere in data 20 agosto 2012 prot. 35206 acquisita al protocollo CdC n. 6422 del 24 agosto 2012;

VISTA l'ordinanza n. 77/2012 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore Dott. Tiziano Tessaro;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Conegliano con la richiesta in epigrafe, pone una serie di quesiti in merito all'applicabilità dell'art. 59 del D.Lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 comma 1 lettere a), b), c), f), g), i), o) e p), relativi all'imposta municipale propria, istituita in via sperimentale dal D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito in legge con modificazioni.

Al riguardo, il Sindaco nella richiesta di parere premette che: *"Il comma 14 dell'art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 ha abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le lettere d), e) ed h) del comma 1, dell'art. 59 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Rimangono quindi in vigore le lettere a), b), c), f), g), i), o) e p) che prevedono che i comuni possono:*

*a) stabilire ulteriori condizioni ai fini dell'applicazione delle disposizioni del secondo periodo della lettera b) del comma 1*

*dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, riguardante i terreni considerati non fabbricabili, anche con riferimento alla quantità e qualità di lavoro effettivamente dedicato all'attività agricola da parte dei soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 58 e del proprio nucleo familiare;*

*b) disporre l'esenzione per gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle provincie, dagli altri comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dalle aziende unità sanitarie locali, non destinati esclusivamente ai compiti istituzionali;*

*c) stabilire che l'esenzione di cui all'articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, concernente gli immobili utilizzati da enti non commerciali, si applica soltanto ai fabbricati ed a condizione che gli stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore;*

*f) prevedere il diritto al rimborso dell'imposta pagata per le aree successivamente divenute inedificabili, stabilendone termini, limiti temporali e condizioni, avuto anche riguardo alle modalità ed alla frequenza delle varianti apportate agli strumenti urbanistici;*

*g) determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso;*

*i) stabilire che si considerano regolarmente eseguiti i versamenti*

*effettuati da un contitolare anche per conto degli altri;*

*o) stabilire differimenti di termini per i versamenti, per situazioni particolari;*

*p) prevedere che ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune, ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto.*

*L'abrogazione parziale dell'art. 59 del D. Lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 inserita nell'art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, che istituisce l'imposta municipale propria a titolo sperimentale, pare non possa che essere interpretata nel senso che la parte dell'articolo non abrogata può essere applicata all'imposta municipale propria a titolo sperimentale. Non avrebbe di fatto alcun senso interpretare tale abrogazione come riferita all'imposta comunale sugli immobili; nel prevedere ad esempio l'abrogazione della lettera e), che permette al comune di considerare abitazioni principali quelle concesse in uso a parenti, è evidente che il legislatore non ha inteso riferirsi all'Imposta comunale sugli immobili, dato che alla data di entrata in vigore dell'art. 13 era spirato il termine per approvare i regolamenti relativi all'imposta comunale sugli immobili per l'anno 2011 e dall'anno 2012 all'imposta comunale sugli immobili è succeduta l'imposta municipale propria in forma sperimentale.*

*L'art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 al comma 1 recita "L'istituzione dell'imposta municipale propria è anticipata in via*

*sperimentale a decorrere dall'anno 2012 ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale sino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 in quanto compatibili ed alle disposizioni che seguono".*

*Per quanto sopra illustrato si ritiene che il riferimento al solo art. 52 del citato D. Lgs. n. 446 del 1997 indicato dall'art. 14, comma 6 del D.L. 14 marzo 2011 n. 23, sia irrilevante rispetto all'imposta municipale propria a titolo sperimentale, ma si riferisca solo all'imposta municipale propria a regime, che entrerà in vigore dall'anno 2015. L'approvazione di norme regolamentari in materia di imposta municipale propria per l'anno 2012 ha delle ripercussioni sul bilancio.*

Con la medesima richiesta di parere il Sindaco, formula una distinta serie di quesiti, chiedendo in particolare a questa Corte se *"Sono legittime le norme regolamentari relative all'imposta municipale propria per l'anno 2012 approvate in base a quanto stabilito dall'art. 59 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, lettere a), b), c), f), g), i), o) e p) che dispongono:*

- ulteriori condizioni, riguardanti i terreni considerati non fabbricabili, anche con riferimento alla quantità e qualità di lavoro effettivamente dedicato all'attività agricola da parte dei soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 58 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e del proprio nucleo familiare;*
- l'esenzione per gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle province, dagli altri comuni, dalle comunità montane, dai*

*consorzi fra detti enti, dalle aziende unità sanitarie locali, non destinati esclusivamente ai compiti istituzionali;*

- *stabiliscono che l'esenzione di cui all'articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, concernente gli immobili utilizzati da enti non commerciali, si applica soltanto ai fabbricati ed a condizione che gli stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore;*
- *prevedono il diritto al rimborso dell'imposta pagata per, le aree successivamente divenute inedificabili, stabilendone termini, limiti temporali e condizioni, avuto anche riguardo alle modalità ed alla frequenza delle varianti apportate agli strumenti urbanistici;*
- *determinano periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso;*
- *stabiliscono che si considerano regolarmente eseguiti i versamenti effettuati da un contitolare anche per conto degli altri;*
- *stabiliscono differimenti di termini per i versamenti, per situazioni particolari;*

- *prevedono che ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune, possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto legati alla riscossione dell'imposta municipale propria."*

## DIRITTO

La richiesta sotto il profilo soggettivo è ammissibile, in quanto trasmessa con nota a firma del Sindaco, rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art.50 d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.).

In ordine poi al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

Sul punto, sono di ausilio gli indirizzi ed i criteri generali approvati con le delibere 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, hanno, con delibera n. 54 del 17

novembre 2010, 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".

Per completezza, 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. Pertanto 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.

Ciò premesso, la Sezione rileva che l'oggetto del quesito posto dal Comune di Conegliano riguarda una norma di diritto tributario, diritto che ha ad oggetto 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: materia per la quale questa Sezione ha già, recentemente, declinato la competenza (parere n.



402/2011/PAR del 17 novembre 2011) all'utilizzo della funzione consultiva sulla base della considerazione che *Contabilità pubblica e diritto tributario costituiscono (...) aspetti del diritto finanziario chiaramente distinti*, ritenendo altresì, a fondamento di ciò, che *il quesito in esame, relativo all'interpretazione ed applicazione di una norma di diritto tributario, non appare in grado di ripercuotersi, in modo significativo, sul raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa e sugli equilibri di bilancio dell'Ente locale*.

Il Collegio nel confermare tale indirizzo, già espresso anche in altre occasioni (delibera 90/2012/PAR del 13/12/2011), non può fare a meno di sottolineare inoltre come nella vicenda *de qua* si affronti un caso specifico e concreto, in ordine al quale è precluso un coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva non consentito per consolidato orientamento, anche di questa Sezione (cfr. Sezione Veneto, delibere n. 14/2005, nn.11-23-52-79-123/2006, e n. 6/2007, 15 e 129/2008), poiché incompatibile con le funzioni attribuite alla Sezione stessa dal vigente ordinamento e contrastante con la sua posizione di indipendenza e neutralità.

La circostanza che la richiesta di parere formulata dal Comune istante si riferisca esclusivamente ad un determinato caso di gestione concreta e puntuale, implicherebbe, infatti, in estrema sintesi, una serie di istruzioni finalizzate, nell'ipotesi sottoposta all'esame della Sezione, a supportare specifici comportamenti

amministrativi e gestionali non rientrante nei canoni dalla funzione consultiva demandata alla Corte dei conti, la quale presuppone la non riconducibilità dei pareri richiesti ad ipotesi concrete (vedasi, in proposito, le deliberazioni 27 aprile 2004 già citata e n. 5/AUT/2006 del 10 aprile 2006 della Sezione delle Autonomie), o per evitare di incorrere addirittura, in un controllo di legittimità successivo non consentito dalla legge (delibera 43/2010/PAR del 07/04/2010).

Sulla base delle considerazioni che precedono, questo Collegio ritiene inammissibile dal punto di vista oggettivo il quesito posto dal Comune di Conegliano ,eccezion fatta tuttavia per l'ultimo di tali quesiti,inerente la questione relativa alle possibili previsioni regolamentari dell'attribuzione di compensi incentivanti per gli accertamenti IMU da corrispondere al personale addetto all'ufficio tributi.

In termini generali, la Sezione sottolinea che la questione va risolta alla luce delle disposizioni che disciplinano la materia della retribuzione ai dipendenti, ove vige come regola generale il principio di onnicomprensività:esso trova espresso fondamento negli artt. 2, comma 3 e 24, comma 3 del D.lgs. 165/2001 per «tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione», mentre per il personale non dirigente, esso trova la sua enunciazione nella norma contenuta nell' art. 45 del

D.lgs. 165/2001.

In virtù di tale principio, nulla è dovuto, oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che ha svolto una prestazione che rientra nei suoi doveri d'ufficio (cfr. Corte dei Conti Puglia, sezione giurisdizionale, sentenze nn. 464, 475 e 487 del 2010).

Il principio si coniuga con quello ,previsto parimenti dalle norme citate, della riserva alla contrattazione collettiva in tema di determinazione del corrispettivo delle prestazioni dei dipendenti: ne consegue ,da un lato, che solo il contratto collettivo nazionale, può fissare onnicomprensivamente il trattamento economico, mentre quello decentrato assume rilevanza nei limiti di quanto disposto dalle fonti nazionali.

In ambo i casi, solo la legge può derogare a tale sistema ,prevedendo talora ulteriori specifici compensi (delibera 337/2011/PAR del 25/07/2011) o addirittura la possibilità di una diversa strutturazione del trattamento economico (cfr., ad esempio, gli artt. 24 e 45 del D.lgs. n. 165 del 2001), sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo: con la conseguenza che il contratto individuale o una determinazione unilaterale dell'ente (ad esempio un regolamento) non possono determinare il corrispettivo e, dall'altro, che tale corrispettivo retribuisce ogni attività che ricade nei doveri d'ufficio (principio di onnicomprensività).

Premesso quindi che la materia è demandata alle leggi e ai

contratti collettivi nazionali, non derogabile a livello regolamentare locale, la Sezione osserva che, in assenza di una specifica disposizione di legge, il Comune non è autorizzato a prevedere compensi incentivanti per gli accertamenti IMU in favore del personale dipendente. Occorre infatti evidenziare che l'art. 59 del d.lgs. n. 446/1997 consentiva ai comuni di prevedere nei regolamenti ICI, specifici compensi relativamente all'attività di recupero dell'imposta.

Tale facoltà era poi stata inserita nel d.l. 201/2011, dove, anticipando l'IMU in via sperimentale, all'articolo 13, comma 13, venivano richiamate le disposizioni dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. 23/2011, inerenti la potestà di accertamento dell'IMU, confermando, nel contempo, la potestà regolamentare dei Comuni di cui agli artt. 52 e 59 del d.lgs. 446/1997.

Con la legge n. 44/2012, di conversione del decreto legge n. 16/2012, è stata eliminata l'estensione di tale disciplina ( e il riferimento legislativo) contenuta originariamente nel citato D.lgs. n. 23/2011, stralciando il richiamo all'art. 59 citato: in guisa tale che siffatta previsione derogatoria – afferente quindi i soli compensi ICI - deve essere considerata, alla luce delle premesse sin qui esposte, di stretta interpretazione, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha escluso l' utilizzo dello strumento regolamentare per erogare compensi incentivanti per le entrate locali diverse dall'Ici (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 577/2011/PAR del 10

novembre 2011), o, per l'attività di recupero dei tributi erariali (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 127/2011/PAR del 21 dicembre 2011).

Né, tantomeno, per i medesimi motivi, è possibile invocare la norma dell'art. 52 del D.lgs. n. 446/97 e della ivi contemplata potestà regolamentare generale per introdurre nel regolamento IMU una disposizione sugli incentivi al personale.

#### PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto, dichiarata la parziale inammissibilità della richiesta formulata dal Comune di Conegliano (TV), rende il parere nei termini suindicati.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Conegliano.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 18 dicembre 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Tiziano Tessaro f.to Cons. Diana CALACIURA TRAINA

Depositato in Segreteria il 16/01/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)