



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere (relatore)
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 12 settembre 2017

Richiesta di parere del Comune di Novi di Modena (MO)

Visto l'art. 100, comma secondo, 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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 avanzata dal Sindaco del Comune di Novi di Modena il 26 aprile 2017;

Visto il parere dell'11 maggio 2017 del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 55 del 7 settembre 2017, 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 Novi di Modena, ente colpito dagli eventi sismici del 20-29 gennaio 2012, ha avanzato una richiesta di parere in ordine alla possibilità di prevedere in sede regolamentare riduzioni della Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) di cui al Capo II del d.lgs. n. 507 del 1993, per le attività inerenti alla ricostruzione post-sisma, superiori alla riduzione massima del 50 per cento che l'art. 45, comma 6-*bis*, dello stesso decreto legislativo consente per l'esercizio di un'attività edilizia.

Il Sindaco ha, inoltre, chiesto se possano ritenersi ammissibili riduzioni della tariffa TOSAP di entità tale da produrre effetti prossimi a quelli determinati dalla previsione di un'esenzione dal tributo.

Ritenuto in

Diritto

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, alle province e alle 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, 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).

In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo che ha la rappresentanza legale dell'Ente.

In relazione all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli indirizzi espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo nei limiti in cui dall'interpretazione della disposizione di cui all'art. 20, comma 2, lett. d), del t.u. n. 175/2016 possano derivare effetti sugli equilibri di bilancio dell'Ente e considerato come la questione non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito riguarda l'applicazione della TOSAP nei casi di occupazioni temporanee di spazi e aree pubbliche per lo svolgimento di attività edilizie connesse alla ricostruzione post-sisma.

In sede di formulazione della richiesta di parere l'Ente ha fatto presente che:

- in data 20-29 maggio 2012 il territorio del Comune di Novi di Modena è stato colpito da eventi sismici con serie ripercussioni sul patrimonio edilizio sia pubblico sia privato;
- i lavori di ricostruzione per il recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato implicano talvolta l'occupazione di suolo pubblico nell'area circostante il fabbricato danneggiato per l'esecuzione degli interventi;
- per l'occupazione di suolo pubblico il Comune richiede la corresponsione della TOSAP sulla base delle disposizioni in vigore (d.lgs. n. 507 del 1993 e regolamento comunale di cui alla delibera del Consiglio comunale n. 81 del 1994);
- la disciplina relativa al sisma del 2012 che ha interessato alcune province dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto non ha previsto con riferimento alla TOSAP alcuna esenzione, essendosi limitata a disporre una proroga dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari (art. 1 del d.m. 1° giugno 2012);

- al contrario, la disciplina relativa al sisma che ha colpito nel 2009 la provincia dell'Aquila e altre zone dell'Italia Centrale ha disposto per i comuni del c.d. *cratere*, l'esenzione da ogni tributo, inclusa la TOSAP (art. 3, comma 1, lett. d, del d.l. 28 aprile 2009, n. 39);
- con l'art. 8, comma 3.3, del d.l. n. 74 del 2012, relativo al sisma dell'Emilia Romagna, è stata estesa al Comune di Marsciano (PG), colpito dal precedente sisma del dicembre 2009, di disporre l'esenzione dal tributo in argomento per le occupazioni necessarie per le opere di ricostruzione, rendendo quindi evidente il diverso trattamento tributario che il legislatore ha voluto riservare ai due eventi del 2009 e del 2012;
- il Comune di Novi di Modena, stante l'assenza di una previsione normativa che disponesse l'esenzione dal pagamento della TOSAP per le occupazioni realizzate dai cantieri della ricostruzione post-sisma Emilia del maggio 2012, ha richiesto agli occupanti il versamento di quanto dovuto;
- l'Ente ha avuto conoscenza del fatto che, per le occupazioni realizzate dai cantieri della ricostruzione, altri comuni colpiti dal medesimo sisma del 2012 hanno disposto, con modifica ai rispettivi regolamenti, riduzioni tariffarie ricomprese tra il 90 e il 99,99 per cento che di fatto producono i medesimi effetti di un'esenzione.

Ciò premesso, per quanto attiene agli aspetti più strettamente giuridici, il Comune evidenzia i seguenti profili:

- il principio della indisponibilità dell'obbligazione tributaria non consentirebbe l'esercizio di una discrezionalità amministrativa in ordine all'*an* e al *quantum debeat*;
- l'elenco delle esenzioni dal pagamento della TOSAP di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 507 del 1993 deve ritenersi avere carattere tassativo e non consente interpretazioni analogiche o estensive della previsione esonerativa che si pone come norma eccezionale rispetto alla regola generale;
- l'art 52, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, relativo alla potestà regolamentare delle province e dei comuni, prevede la possibilità di "disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti...". Pertanto, la facoltà di introdurre esenzioni diverse da quelle previste dalla normativa TOSAP risulterebbe preclusa all'Ente poiché l'esonero dal pagamento del

tributo inciderebbe sull'individuazione delle fattispecie imponibili, aspetto questo che la norma preclude;

- l'art. 45 del d.lgs. n. 507 del 1993, concernente le occupazioni temporanee, al comma 6-*bis* prevede che le tariffe per le occupazioni realizzate per l'esercizio dell'attività edilizia possano essere ridotte fino al 50 per cento; coerentemente con tale previsione legislativa il regolamento adottato dall'Ente ha stabilito, all'art. 37, la riduzione della tariffa ordinaria del 50 per cento per le occupazioni realizzate per l'esercizio dell'attività edilizia.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Ente in sostanza chiede di conoscere se sussista la possibilità di introdurre in materia di TOSAP una esenzione per le attività edilizie connesse alla ricostruzione post-sisma del 2012 o, in alternativa, se sia possibile prevedere una specifica agevolazione tariffaria, in misura superiore al 50 per cento già consentito dalla legge e previsto dal regolamento comunale in vigore, per le medesime attività edilizie connesse alla ricostruzione, nonché i limiti quantitativi entro i quali tale agevolazione tariffaria debba rientrare.

Quanto al primo aspetto, ritiene la Sezione che, considerata la tassatività delle esenzioni previste nel citato art. 49 del d.lgs. n. 507 e in assenza di ulteriori specifiche previsioni legislative, la norma alla quale fare riferimento non possa che essere il ricordato art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997. Tale disposizione disciplina la potestà regolamentare tributaria delle province e dei comuni, escludendone espressamente la sussistenza per alcuni aspetti tra i quali quelli relativi "alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili".

Poiché è indubbio come l'introduzione per via regolamentare di una esenzione non prevista dalla legge determinerebbe una diversa individuazione e definizione delle fattispecie imponibili sulle quali si applica il tributo, deve escludersi la legittimità di un simile intervento.

Né, d'altro canto, può invocarsi al riguardo la specifica previsione contenuta nell'art. 1 della legge n. 449 del 1997, che reca disposizioni tributarie concernenti interventi di recupero del patrimonio edilizio. Infatti, la possibilità che i comuni hanno di deliberare l'esonero della TOSAP, prevista nel comma 4 di tale articolo, è unicamente correlata agli interventi di ristrutturazione edilizia contemplati nei commi precedenti del medesimo.

Quanto alla possibilità di introdurre con regolamento comunale misure agevolative più ampie di quelle esplicitamente consentite dalla normativa primaria, si ritiene che tale possibilità sussista proprio in virtù della potestà regolamentare prevista nel più volte citato art. 52 del d.lgs. n. 446.

Naturalmente nell'esercitare la suddetta potestà l'Ente non potrà prescindere dal rispetto dei limiti che pone la riserva (relativa) di legge. Pertanto, non potranno ritenersi compatibili con il vigente quadro legislativo, previsioni regolamentari che comportino misure agevolative di entità tale da determinare il sostanziale svuotamento del presupposto impositivo. Viceversa coerenti con esso potranno essere riduzioni tariffarie anche apprezzabilmente superiori a quella massima del 50 per cento prevista per gli interventi edilizi dall'art. 45, comma 6-*bis*, del d.lgs. n. 507 del 1993, quando le stesse riduzioni trovino giustificazione nelle speciali e preminenti esigenze poste dalla necessità di favorire la ricostruzione post-sisma.

In questo caso, infatti, la rinuncia parziale al gettito tributario troverà giustificazione nella tutela di un altro interesse collettivo ritenuto preminente.

Il carattere di eccezionalità della misura rende necessaria un'adeguata motivazione dell'atto in ordine agli obiettivi perseguiti e agli effetti conseguibili, nonché in ordine alla doverosa salvaguardia degli equilibri finanziari dell'Ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

Dispone che:

- a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Novi di Modena ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 12 settembre 2017.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Massimo Romano)

Depositata in Segreteria il 12 settembre 2017

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)

