



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati\*:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere relatore
Annalaura LEONI	Primo Referendario
Antonino GERACI	Referendario

\*riuniti mediante collegamento telematico

nella camera di consiglio del 26 marzo 2024

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Montefalco, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131 e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 495 del 21 febbraio 2024;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO nella camera di consiglio del 26 marzo 2024 riunita mediante collegamento telematico il relatore, Consigliere Luigi Francesco De Leverano;

### **PREMESSO IN FATTO**

il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria ha fatto pervenire alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere del 20 febbraio 2024 presentata dal Sindaco del Comune di Montefalco, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 8 giugno 2003, n. 131 in merito all'applicazione della normativa che disciplina l'imposta municipale propria (IMU) per immobili nei quali il possessore ha la residenza anagrafica, ma dichiarati inagibili con ordinanza del Sindaco. Il Comune di Montefalco ha fatto presente che *"in seguito agli eventi sismici dell'anno 2016, molte abitazioni principali site nel Comune di Montefalco sono state dichiarate inagibili a seguito di verifica ed emissione di apposita ordinanza sindacale. Pur se obbligati ad abbandonare la propria abitazione, perché oggetto di ordinanza di inagibilità, i proprietari delle stesse vi hanno mantenuto la residenza anagrafica, per poter accedere ai contributi ministeriali finalizzati alla ricostruzione delle stesse. In tale situazione le abitazioni inagibili hanno perso il requisito di dimora abituale del contribuente."* Fatta tale premessa il Comune ha chiesto di conoscere se il fabbricato *"abbandonato a seguito di ordinanza di inagibilità, rimane esente da IMU o rientra nella fattispecie degli immobili a disposizione tassati al 50%"*. L'Ente ha concluso precisando che per *"l'abitazione inagibile il contribuente non ha più corrisposto la tassa sui rifiuti"* e che *"il comune di Montefalco non*

*è compreso nell'elenco dei Comuni di cui agli allegati A e B del DL 17 ottobre 2016, n. 189." Il decreto legge 17 ottobre 2016, numero 189, convertito in legge 15 dicembre 2016, n. 229, agli artt. 1, commi 1 e 2 e 48, comma 16 prevede che "i redditi dei fabbricati, ubicati nelle zone colpite dagli eventi sismici" "verificatisi a far data dal 24 agosto 2016", "purché distrutti od oggetto di ordinanze sindacali di sgombero, comunque adottate entro il 31 dicembre 2018, in quanto inagibili totalmente o parzialmente," "sono [...] esenti dall'applicazione dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 [...] a decorrere dalla data scadente il 16 dicembre 2016 e fino alla definitiva ricostruzione o agibilità dei fabbricati stessi e comunque non oltre il 31 dicembre 2024." A tal fine i contribuenti dei Comuni compresi negli elenchi degli allegati dello stesso D.L. potevano "dichiarare, entro il 31 dicembre 2018, la distruzione o l'inagibilità totale o parziale del fabbricato all'autorità comunale," per il successivo inoltro "dell'atto di verifica all'ufficio dell'Agenzia delle entrate territorialmente competente." Peraltro, come indicato dall'articolo 1, comma 2, le misure previste dal D.L. n. 189/2016 possono applicarsi anche in riferimento a immobili distrutti o danneggiati ubicati in Comuni (delle quattro Regioni colpite dal sisma del 2016) non compresi negli elenchi degli allegati del citato D.L.. In tale ultimo caso però, con specifica richiesta, i contribuenti avrebbero dovuto dimostrare "il nesso di causalità diretto tra i danni agli immobili e gli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, comprovato da apposita perizia asseverata."*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

In via preliminare, occorre verificare se la richiesta di parere del Comune di Montefalco presenti i requisiti di ammissibilità in riferimento ai limiti della funzione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 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.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, nel fissare principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, ha stabilito di limitare l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali).

La richiesta soddisfa il primo requisito della legittimazione soggettiva, in quanto è stata sottoscritta da parte del legale rappresentante, ex art. 50 TUEL, di uno degli Enti

tassativamente elencati dall'articolo 7, comma 8 della l. n. 131/2003.

Appare pacifico anche l'interesse dell'Ente alla soluzione del quesito proposto conformemente alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 4/2014/QMIG e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui *“il criterio orientativo, che l'Ente territoriale chiede di esprimere alla Sezione regionale di controllo attivando l'esercizio della funzione consultiva, [deve essere] comunque giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente stesso, ancorché destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente.”*

Quanto all'ammissibilità oggettiva, si può constatare come il quesito, pur scaturendo necessariamente, come detto, da un caso concreto, risulta facilmente riformulabile in termini di generalità ed astrattezza, in coerenza con le indicazioni fornite fin dal primo atto di indirizzo del 2004, secondo il quale *“fatta salva la specificità della fattispecie sottoposta, sarebbe opportuno che le Sezioni formulassero il parere individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile”*. Infatti, nell'esercizio della funzione consultiva le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte in nessun modo nei processi decisionali degli Enti, ma solo offrire indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento.

Per quanto riguarda poi l'ammissibilità *“ratione materiae”*, secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti, la materia di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ancorché *“...non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese...”* non può *“...investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria – patrimoniale...”*. Tale ultima ipotesi interpretativa renderebbe la Sezioni regionali di controllo organi di consulenza generale delle Amministrazioni, incompatibile con la funzione di controllo intestata alla Corte, che deve essere terza ed imparziale. In coerenza con tali presupposti la materia di contabilità pubblica è da interpretarsi nell'ambito *“limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare 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. Se è vero, infatti, che ad ogni 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 normative di carattere contabilistico”* (Deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie).

Sull'argomento, le Sezioni riunite in sede di controllo, con delibera in data 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10, premesso che l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 non conferisce alle Sezioni regionali di controllo una funzione consultiva di carattere generale, hanno confermato che non è accoglibile una interpretazione del concetto di contabilità pubblica tale da estendere la funzione a tutti i settori dell'azione amministrativa. Le Sezioni riunite, accogliendo una nozione "dinamica" della materia di contabilità pubblica, hanno statuito che rientrano nella materia anche "quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". "Talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio". Pertanto, ulteriori materie, che sono estranee alla materia di contabilità pubblica intesa come insieme di norme che disciplinano il bilancio ed i procedimenti contabili correlati, possono essere ad essa riconducibili, ove sussista una connessione con le norme di coordinamento della finanza pubblica che prevedono limiti e divieti funzionali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi nella sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio. I predetti principi sono stati ribaditi dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui "l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003".

A ciò si aggiunge che devono essere ritenuti oggettivamente inammissibili anche le richieste

di parere concernenti fatti gestionali specifici o già compiuti o quesiti che formano oggetto di esame di altri organi, anche in sede giurisdizionale, proprio per evitare interferenze e condizionamenti o di orientare le Amministrazioni nelle scelte di condotte processuali pendenti o in corso di instaurazione. Sono inoltre da escludere i quesiti ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 che implicino valutazioni su comportamenti oggetto di eventuali iniziative giudiziarie da parte delle Procure regionali della Corte, al fine di scongiurare il rischio di pronunce che interferiscono su eventuali fattispecie di responsabilità.

Sulla base dei principi che disciplinano i limiti oggettivi della funzione consultiva, sopra richiamati, la richiesta di parere risulta inammissibile, poiché l'oggetto del quesito concerne la disciplina dell'esenzione del rimborso dell'imposta IMU ed è quindi attinente alla materia tributaria e non a quella della contabilità pubblica sopra indicata, non rilevandosi una connessione con le norme che prevedono limiti e divieti funzionali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi nella sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria dichiara inammissibile la richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Montefalco.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito e per la trasmissione della presente deliberazione al Comune di Montefalco, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 26 marzo 2024.

Il Magistrato estensore  
Luigi Francesco De Leverano

Il Presidente  
Antonello Colosimo

Depositato il 28 marzo 2024  
Il Funzionario Preposto  
Dott.ssa Antonella Castellani