



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

**nella camera di consiglio del 8 maggio 2018 ottobre**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17

dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del Comune di Piateda del 13 aprile 2018, ricevuta dalla Corte dei conti in data 17 aprile u.s. 2018, con la quale il Sindaco ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Luigi Burti

#### **PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Piateda espone a questa Sezione della Corte che da tempo pendono vari contenziosi tributari per il recupero di diverse annualità della maggior imposta relativa ad avvisi di accertamento ICI/IMU dovuta da una società relativamente a tre complessi immobiliari per la produzione idroelettrica.

I contenziosi pendono in diversi gradi di giudizio: la maggior parte davanti alla Corte di Cassazione ed altri davanti ai giudici di merito (commissioni tributarie provinciali o regionali).

Gli esiti dei giudizi di merito hanno finora visto sempre il comune vittorioso, (tranne un contenzioso innanzi al tar).

Dopo aver trattato delle questioni che hanno dato origine ai vari contenziosi e l'ambito della transazione, l'Istante, nella consapevolezza che la Corte non può esprimersi su questioni che possano interferire con l'attività di amministrazione della P.A. ed in particolare con l'opportunità o meno di adesione ad accordi transattivi conclude nel seguente modo:

*“Nella consapevolezza, che il parere richiesto deve attenere a questioni di carattere generale afferenti la contabilità pubblica e che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici e non può quindi rivolgersi a valutare nel merito l'accordo transattivo ipotizzato, il sottoscritto Sindaco del Comune di Piateda chiede, a Codesta Spettabile Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, di esprimersi in linea di principio sui limiti entro cui*

*il Comune, quale Pubblica Amministrazione, abbia potere amministrativo di transigere liti in materia tributaria, con particolare riferimento:*

*1) alla disponibilità dell'obbligazione tributaria ovvero dell'imposta oggetto di controversia;*

*2) alla disponibilità del potere sanzionatorio ovvero delle sanzioni applicate nell'attività di accertamento”.*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009, hanno delineato una nozione 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 del 17 novembre 2010). In particolare, nella citata pronuncia, si è affermato che l’espressione “*in materia di contabilità pubblica*” non può comportare una estensione dell’attività consultiva “*a tutti i settori dell’azione amministrativa*”, ma va delimitata ai profili 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 [...] in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*”. Alla luce di quanto esposto la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

La richiesta di parere riguarda la disponibilità dell’obbligazione tributaria ovvero dell’imposta oggetto di controversia e la disponibilità del potere sanzionatorio ovvero delle sanzioni applicate all’attività di accertamento

Al fine di inquadrare correttamente il quesito occorre in via preliminare precisare la natura tributaria dell’obbligazione in questione.

L’ICI/IMU è, come noto, un’entrata di natura tributaria, pertanto deve riconoscersi natura tributaria all’obbligazione avente ad oggetto le somme dovute in ragione del detto tributo, nonché all’obbligazione relativa agli interessi maturati sulle medesime somme, attesa la natura accessoria di detta obbligazione rispetto a quella principale (Sentenza Cassazione SS. UU. Civ. 22 ottobre 2003, n. 15808).

Secondo l’impostazione dottrina e giurisprudenziale tradizionale, nel nostro ordinamento vige il principio dell’indisponibilità dell’obbligazione tributaria, in primo luogo quale corollario del principio di legalità, in connessione quindi alla natura vincolata dell’azione amministrativa in materia tributaria. Tale assunto si fonda sull’articolo 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Pertanto, secondo questa impostazione, la necessaria previsione dell’obbligazione tributaria in disposizioni imperative, vincolanti sia per i soggetti passivi del tributo che per l’Ente impositore, comporta il necessario esercizio, da parte di quest’ultimo, dei poteri conferitigli, senza esercizio alcuno di discrezionalità.

Dall’entrata in vigore della Costituzione, l’indisponibilità dell’obbligazione tributaria viene ricondotta ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1) ed imparzialità

nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari.

Pertanto, lo Stato e gli altri enti pubblici che operano quali enti impositori non hanno facoltà di rinunciare a tributi o di accordare ai singoli esenzioni o agevolazioni non previste dalla legge.

La valenza del principio anche per le Regioni e le autonomie locali è confermata dall'articolo 119 della Costituzione che, dopo la riforma del titolo V, prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Fra questi il principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Non può, tuttavia, non aversi riguardo agli strumenti deflativi del contenzioso tributario o di definizione concordata dei tributi, introdotti dal legislatore al fine di consentire all'amministrazione finanziaria di conciliare le esigenze sottese al principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria con altre esigenze altrettanto rilevanti, quali quelle della certezza dei rapporti giuridici, della sollecitudine nella riscossione delle somme dovute o del buon andamento dell'attività amministrativa.

Gli istituti cui si fa riferimento, in considerazione della loro eccezionalità, non costituiscono in ogni modo una negazione del principio della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, bensì rappresentano deroghe che, in quanto applicabili alle sole ipotesi e secondo le modalità rigorosamente circoscritte dal legislatore, confermano la vigenza del principio (si confronti in tal senso, a titolo esemplificativo, Cassazione Civile, Sezione Tributaria, n. 12314 del 6 ottobre 2001, sull'istituto della conciliazione giudiziale quale deroga al più generale principio della normale indisponibilità per l'erario del credito di imposta).

Il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come tali da interpretarsi restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53 e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore. Anche le sanzioni, espressione del potere punitivo dell'amministrazione appartengono al novero delle potestà e dei diritti indisponibili in merito ai quali è escluso che possano concludersi accordi transattivi con la parte destinataria degli interventi sanzionatori.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

**Il Relatore**  
(Cons. Luigi Burti)

**Il Presidente**  
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

**Depositata in Segreteria**

**9 maggio 2018**

**Il Direttore della Segreteria**  
(dott.ssa Daniela Parisini)