

Una delibera delle Sezioni riunite sembra aver resuscitato il vincolo censurato dalla Consulta

Torna il fantasma del pareggio

Per la Corte conti sopravvive in versione riveduta e corretta

DI MATTEO BARBERO

A volte ritornano. Il pareggio di bilancio, cancellato dalla manovra, torna a turbare il sonno di amministratori e ragionieri pubblici.

La deliberazione n. 20/2019 delle Sezioni riunite della Corte dei conti (pronunciandosi sulla questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Trentino Alto Adige/Südtirol con la deliberazione n. 52/2019) ha resuscitato parzialmente il vincolo previsto dalla legge n. 243/2012.

Come noto, quest'ultima ha disciplinato la materia imponendo a regioni, città metropolitane, province e comuni il conseguimento di un saldo pari o superiore a zero fra entrate e spese finali. Fra le voci rilevanti ai fini del conseguimento dell'equilibrio, non rientravano né l'avanzo di amministrazione né le accensioni di prestiti (oltre alle relative quote di rimborso capitale).

Sul punto, è però intervenuta la Consulta con una serie di sentenze (a partire dalla n. 247/2017) che di fatto hanno smantellato l'architettura del pareggio, censurando le limitazioni imposte dalla legge n. 243

Conseguenze pesanti per i bilanci degli enti

Le conseguenze della reintroduzione del pareggio di bilancio possono essere assai pesanti per i bilanci degli enti, specialmente laddove questi ultimi abbiano effettuato o programmato spese finanziate a debito. In tal caso, infatti, il saldo finale è abbassato dalle uscite senza poter conteggiare le entrate. La legislazione vigente non prevede più le sanzioni legate in passato allo sfioramento del vincolo di finanza pubblica, ma in base all'art. 9, comma 2, della l. 243/2012 qualora, in sede di rendiconto di gestione, emerga un delta negativo l'amministrazione è tenuta ad assicurarne il recupero entro il triennio successivo. La prima questione che si pone è se tale verifica debba essere effettuata già in sede di rendiconto 2019: ovviamente, la risposta di buon senso sarebbe negativa, visto che la pronuncia delle Sezioni riunite è arrivata ad esercizio ormai concluso. Ma in punto di diritto la disciplina è sempre stata vigente, quindi c'è il rischio che le Sezioni regionali ne pretendano il rispetto fin da subito. È quindi necessario che

gli enti verifichino la propria situazione. Ovviamente, il problema si pone soprattutto dal 2020 in avanti e potrebbe imporre di non attivare tutte le spese finanziate a debito. Tuttavia, non è detto che ciò accada: l'effetto negativo di tale partita potrebbe essere compensato, infatti, dalla presenza di fondi accantonati (fede e altri), come accadeva con il pareggio. Se così non fosse, però, non resterebbe che ripercorrere la strada delle intese regionali o nazionali, che però non è più stata battuta negli ultimi 12 mesi ed attualmente non è più normata. Sullo sfondo, rimane anche la questione del non semplice dialogo fra il saldo finale e nuovi equilibri previsti dal dm 1° agosto 2019 (equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo). La strada maestra per uscire da ginepraio rimane la modifica o l'abrogazione della l. 243, ma per farlo occorrerebbe una maggioranza parlamentare qualificata che oggi pare difficilmente realizzabile.

Matteo Barbero

—© Riproduzione riservata—

all'utilizzo dell'avanzo. Nulla, invece, è stato detto da parte dei giudici costituzionali rispetto al debito.

Dopo alcune iniziali oscillazioni, il legislatore (con la l. 145/2018) ha cancellato del tutto il meccanismo, stabilen-

do che gli enti si considerano in equilibrio sulla base dei soli saldi previsti dal dlgs 118/2011. In tal modo, è stata riconosciuta piena rilevanza anche al debito, oltre che all'avanzo, andando oltre il giudicato costituzionale.

Il problema è che la legge 243 è una legge «rinforzata», non modificabile dalla legge n. 145. Da qui, il dubbio dei giudici contabili trentini, cui le Sezioni riunite hanno risposto enunciando il seguente principio: «gli enti territoriali hanno l'obbligo

di rispettare l'equilibrio sancito dall'art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, legge n. 243), da interpretare secondo i principi di diritto enucleati dalla Corte costituzionale, fermo restando anche l'obbligo degli stessi enti territoriali di rispetto degli equilibri finanziari complessivi prescritti dall'ordinamento contabile di riferimento e delle altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento».

In pratica, secondo i giudici contabili, il pareggio sopravvive sia pure in versione riveduta e corretta, ossia come obbligo di conseguire un saldo non negativo fra entrate finali (primi 5 titoli) maggiorate di avanzo e (si ritiene) fondo pluriennale vincolato, da un lato, e spese finali (primi 2 titoli) dall'altro. Tale vincolo si affianca (senza essere sostituito) da quelli previsti dalla legge numero 145/2018 e recentemente rinforzati dall'undicesimo correttivo al dlgs 118 (dm 1 agosto 2019).

—© Riproduzione riservata—

Terreni edificabili, benefici solo ai titolari

Con la nuova Imu le agevolazioni sono limitate alla quota di possesso e non si estendono al contitolare. Pertanto, i benefici fiscali per i terreni edificabili spettano al coltivatore o imprenditore agricolo limitatamente alla quota posseduta e non possono essere riconosciuti agli altri contitolari che non sono agricoltori. Lo prevede il comma 743 della manovra di bilancio 2020 (legge 160/2019). La disposizione della legge di Bilancio, dunque, pone un freno alle agevolazioni, in qualsiasi forma elargite, limitandone il diritto a fruirla solo ai soggetti passivi del tributo per la quota di possesso dell'immobile. Il citato comma 743 stabilisce che, in presenza di più soggetti passivi con riferimento a uno stesso immobile, «ognuno è titolare di un'autonoma obbligazione tributaria». E nell'applicazione dell'Imu va tenuto conto degli elementi soggettivi e oggettivi riferiti a ogni singola quota di possesso, «anche nei casi di applicazione delle esenzioni o agevolazioni». Stando così le cose anche i terreni agricoli, qualificati edificabili dal piano regolatore comunale, sono soggetti a imposizione in base al loro valore di mercato se i contitolari delle aree non hanno la qualifica di coltivatori diretti o imprenditori agricoli. La norma va oltre quanto ripetutamente affermato dalla Cassazione, che in passato ha sempre riconosciuto la finzione giuridica di non edificabilità e, quindi, l'intassabilità integrale dell'area, anche per la parte posseduta da soggetti che non avevano i requisiti di legge, poiché l'agevolazione aveva un'impronta oggettiva e non soggettiva. Ex lege, il terreno sul quale vengono esercitate le attività agricole non era soggetto all'Ici e non è soggetto all'Imu come area edificabile, anche se il bene è qualificato come tale dal piano regolatore comunale. Il comma 741

della legge di Bilancio, lettera d), prevede che per area fabbricabile s'intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi, ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità. Tuttavia, sono considerati non fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 99/2004, iscritti nella previdenza agricola, comprese le società agricole, sui quali vengono esercitate le attività di coltivazione del fondo, di allevamento di animali e via dicendo. Ancora oggi i benefici spettano all'agricoltore solo nel caso in cui possieda, di diritto, il terreno. La norma di legge richiede il possesso del bene da parte del titolare, nella sua qualità di soggetto passivo, oltre che la conduzione del terreno da parte dello stesso. Se la conduzione del terreno è effettuata sulla base di un contratto di affitto o di comodato da parte di un soggetto diverso dal proprietario non si ha diritto all'agevolazione. In questi casi l'imprenditore agricolo che non sia possessore di diritto dei terreni non è soggetto al pagamento dell'imposta locale e, per l'effetto, non ha bisogno di fruire delle agevolazioni. Va ricordato che, di recente, la Cassazione (sentenza 23230/2019) ha chiarito che un agricoltore non ha diritto al trattamento agevolato sui terreni agricoli dal momento in cui stipula con l'amministrazione comunale una convenzione urbanistica e ottiene il rilascio del permesso di costruire, con successiva comunicazione di inizio lavori.

Sergio Trovato

—© Riproduzione riservata—

OSSERVATORIO VIMINALE

Sui gruppi decide l'ente

Quali iniziative possano essere intraprese nel caso in cui i consiglieri del gruppo misto di un comune della regione Sicilia non riescano ad accordarsi per designare il proprio capogruppo?

Al riguardo, si premette che l'ordinamento degli enti locali, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto della regione Sicilia, rientra tra le materie di competenza esclusiva della legislazione regionale e che l'art. 16 dello stesso ne demanda all'Assemblea regionale l'ordinamento amministrativo.

La materia dei gruppi consiliari, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale siciliana n. 30 del 23.12.2000, è regolata dalle apposite norme statutarie e regolamentari dai singoli enti locali nell'ambito della riconosciuta autonomia organizzativa dei consigli.

Pertanto la soluzione della questione è da individuare in siffatte disposizioni

Nel caso di specie,

è stato osservato che, nell'ambito della normativa locale del comune, non si rinvenivano specifiche disposizioni che consentano di individuare la figura del capo del gruppo misto, in assenza di un'apposita designazione da parte del gruppo stesso.

In caso di rifiuto dei componenti del gruppo consiliare ai fini dell'individuazione del capogruppo, occorre che l'ente provveda tempestivamente ad integrare la normativa locale individuando un'apposita disciplina che consenta di individuare il capogruppo anche nella ipotesi prospettata.

—© Riproduzione riservata—

LE RISPOSTE AI QUESITI SONO A CURA DEL DIPARTIMENTO AFFARI INTERNI E TERRITORIALI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

Supplemento a cura di FRANCESCO CERISANO fcerrisano@italiaoggi.it