

Deliberazione n. 37/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Mario Donno	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Ugo Marchetti	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario

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;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 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, 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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 13 del 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Viste le distinte richieste di parere del Sindaco del Comune di Anzola dell'Emilia (BO) e del Sindaco del Comune di Lugo (RA), quale comune componente dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, formulate rispettivamente con nota del 26 ottobre 2012, pervenuta direttamente alla Sezione l'8 novembre 2012, e con nota del 31 ottobre 2012, inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, pervenuta alla Sezione anch'essa l'8 novembre 2012, aventi ad oggetto entrambe la legittimità dei pagamenti pretesi dagli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio (ora incorporata nell'Agenzia delle Entrate) per la fornitura in formato digitale delle planimetrie catastali e degli elaborati planimetrici delle unità immobiliari urbane ubicate, rispettivamente, nel territorio comunale di Anzola dell'Emilia e nei territori dei comuni componenti l'Unione citata;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 30 gennaio 2013, con la quale, è stata disposta la trattazione unitaria delle richieste, in considerazione del loro analogo contenuto, ed il deferimento della questione rappresentata all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 31 gennaio 2013 il relatore Massimo Romano;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Anzola dell'Emilia e il Sindaco del Comune di Lugo, quale componente dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, hanno inoltrato a questa sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, due distinte richieste di parere aventi ad oggetto entrambe la legittimità dei pagamenti pretesi dai competenti Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio per la fornitura in formato digitale delle planimetrie catastali e degli elaborati planimetrici relativi alle unità immobiliari urbane ubicate nei rispettivi territori comunali, tenuto conto di quanto stabilito dagli artt. 50 e 59 del Codice dell'amministrazione digitale e dagli art. 22 e 25 della legge n. 241 del 1990.

Più precisamente nelle richieste di parere viene fatto presente

che la disponibilità dei dati in argomento è motivata dalla necessità di procedere all'implementazione del Sistema Informativo Territoriale comunale, per l'esecuzione di controlli in materia di tributi comunali, di urbanistica, e per l'attuazione di quanto previsto dagli artt. 18 e 19 del d.l. n. 78 del 2010 in materia di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento fiscale e contributivo e di collaborazione con l'Agenzia del Territorio nella gestione dell'Anagrafe Immobiliare integrata.

Dalla documentazione allegata alle richieste di parere si evince che nel caso del Comune di Anzola dell'Emilia il corrispettivo richiesto ammonta a 2.225,6 euro (corrispondenti a 55.331 record da pagare), mentre nel caso dei comuni dell'Unione della Bassa Romagna il corrispettivo richiesto ammonta a complessivi 15.008,50 euro (corrispondenti a n. 435.059 record e a n. 97.946 file).

Ritenuto in

DIRITTO

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

I quesiti sono pertanto ammissibili da un punto di vista soggettivo, in quanto formulati con lettera a firma dei rispettivi sindaci, rappresentanti legali degli enti, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti

all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"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".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le richieste di parere in esame sono riconducibili al profilo della contabilità, poiché attengono alla valutazione della legittimità di atti di gestione, che avrebbero diretto riflesso sui bilanci degli enti locali interessati.

Tuttavia, i quesiti non sono connotati dai necessari caratteri di generalità ed astrattezza, in assenza dei quali la Corte dei conti, esercitando la funzione consultiva, finirebbe per essere coinvolta

nell'amministrazione attiva, incompatibilmente con il proprio carattere di organo terzo. Inoltre, qualora un parere avesse ad oggetto la legittimità di uno specifico atto di gestione, si correrebbe l'ulteriore rischio di anticipare, di fatto, l'esito di un eventuale giudizio di responsabilità dinanzi alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente.

Dalle considerazioni che precedono, consegue che i quesiti in argomento devono essere considerati, sotto il profilo oggettivo, inammissibili. Tuttavia, possono essere richiamati i principi normativi che gli organi degli enti interessati sono tenuti a rispettare nell'assumere le decisioni di competenza.

Nel merito, occorre ricordare come l'art. 50 del d.lgs 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) stabilisca al comma 1 che *"I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico."*

Lo stesso art. 50 prevede, al comma 2, che *"Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445."*

Va pure ricordato che l'art. 59 dello stesso Codice dell'amministrazione digitale stabilisce, al comma 7-bis che *"Nell'ambito dei dati territoriali di interesse nazionale rientra la base dei dati catastali gestita dall'Agenzia del territorio. Per garantire la circolazione e la fruizione dei dati catastali conformemente alle*

finalità ed alle condizioni stabilite dall'articolo 50, il direttore dell'Agenzia del territorio, di concerto con il Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni e previa intesa con la Conferenza unificata, definisce con proprio decreto entro la data del 30 giugno 2006, in coerenza con le disposizioni che disciplinano il sistema pubblico di connettività, le regole tecnico economiche per l'utilizzo dei dati catastali per via telematica da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni."

Con decreto del 13 novembre 2007 il direttore dell'Agenzia del territorio ha definito le regole tecnico economiche per l'utilizzo dei dati catastali per via telematica da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni, stabilendo in particolare che: a) *"La base dei dati catastali, che rientra nell'ambito dei dati territoriali di interesse nazionale, è costituita dall'insieme delle informazioni amministrativo-censuarie, grafiche e cartografiche, relative alla totalità dei beni immobili geograficamente localizzati in ambito territoriale comunale."* (art. 1, comma 2); b) *"L'accesso alla base dei dati catastali è consentito senza alcun onere."* (art. 3, comma 1); c) *"Sono a carico della pubblica amministrazione richiedente eventuali costi eccezionali sostenuti dall'Agenzia del territorio per realizzare ed erogare servizi specifici connessi a particolari esigenze."* (art. 3, comma 2); d) *"Nella determinazione dei costi eccezionali di cui al comma 2 si applicano le regole della riusabilità del software e delle applicazioni informatiche nella pubblica amministrazione."* (art. 3, comma 3).

Pure va tenuto presente quanto prevedono l'art. 18 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge n. 122, in materia di collaborazione dei comuni all'accertamento tributario e contributivo e l'art. 19 dello stesso d.l. 78, in materia di aggiornamento del catasto, in base al quale *"L'accesso gratuito all'Anagrafe Immobiliare Integrata è garantito ai Comuni sulla base di un sistema di regole tecnico-giuridiche emanate entro e non oltre sessanta giorni dal termine di cui al comma 1 con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali."*(comma 2) in modo da *"... assicurare comunque ai comuni la piena accessibilità ed interoperabilità applicativa delle banche dati con l'Agenzia del territorio, relativamente ai dati catastali, anche al fine di contribuire al miglioramento ed aggiornamento della qualità dei dati..."* (comma 2-

bis).

Ancora, va ricordato, per quanto specificamente attiene alla gestione della Tarsu, la previsione contenuta nell'art. 70, comma 3, del d.l.g. 507 del 1993, come modificato dall'art. 1, comma 340, della legge n. 311 del 2004, la previsione di un *"incrocio dei dati comunali, comprensivi della toponomastica, con quelli dell'Agenzia del territorio, secondo modalità di interscambio stabilite con provvedimento del direttore della predetta Agenzia, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali."*

Infine, va pure ricordato che l'art. 26 della legge n. 42 del 2009 recante la delega al Governo in materia di federalismo fiscale prevede, quale criterio direttivo, anche *"la previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi"*.

Alla luce dell'articolato quadro normativo sopra ricordato, ne risulta un generale principio di gratuità per l'accesso dei comuni alla base dei dati catastali, restando a carico dell'amministrazione richiedente soltanto eventuali costi eccezionali necessari per realizzare ed erogare servizi specifici connessi a particolari esigenze. Tali costi eccezionali, tuttavia, non apparirebbero giustificati se meramente connessi alle modalità di erogazione dei dati e non alla peculiare natura del servizio richiesto. Deve trattarsi, dunque, di una prestazione straordinaria per il suo contenuto e non per le modalità di erogazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna dichiara inammissibili, per le ragioni evidenziate, i quesiti in esame.

ORDINA

Alla segreteria:

- di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al Presidente del Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna ed ai Sindaci dei Comuni di Anzola dell'Emilia e di Lugo, nonché al Direttore dell'Agenzia delle Entrate per le eventuali precisazioni che riterrà opportuno formulare alle

- strutture territoriali competenti.
- di depositare presso la segreteria della sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2013.

Il presidente
f.to (Mario Donno)

Il relatore
f.to (Massimo Romano)

Depositata in segreteria il 31 gennaio 2013.

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)