



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario, <i>relatrice</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere avanzata dal **Comune di Lesina** (FG) con nota prot. n. 3969/2024 del 22.02.2024, acquisita al protocollo interno Cdc n. 789 del 27.02.2024;

Vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. n. 854 del 01.03.2024, di assegnazione della citata richiesta di parere ai fini della relazione al Collegio;

Udita la relatrice, dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 09.04.2024, convocata con ordinanza n. 11/2024;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di Lesina ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, Legge 5 giugno 2003 n. 131, avente ad oggetto il "*Canone Unico Aree Mercatali (art. 1, commi 837 e seguenti, Legge n. 160/2019)*".

Più nel dettaglio, nella predetta nota il Sindaco ha rappresentato che:

- *“si svolgono due mercati di merci varie su aree pubbliche all’uopo destinate, uno nel comune capoluogo con cadenza quindicinale (più esattamente il primo ed il terzo lunedì di ogni mese), l’altro nella frazione balneare di Marina di Lesina con cadenza settimanale limitatamente al periodo estivo”;*
- *“per l’applicazione del canone di concessione relativo all’occupazione degli spazi assegnati agli ambulanti, previsto dalle norme in oggetto richiamate, e sulla base del Regolamento approvato dal Commissario Prefettizio con i poteri del Consiglio Comunale (Deliberazione n. 5 del 26/04/2021), nel rispetto delle Risoluzioni del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze, Direzione Legislazione Tributaria e Federalismo Fiscale – n. 6/DF del 28.07.2021 e n. 1/DF del 31.01.2022, nonché della Deliberazione di codesta Sezione Regionale di Controllo n. 160/2022/PAR del 19.12.2022, ed in armonia con i Pareri Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali e con la circolare del Prefetto di Foggia prot.n.34212 del 19/05/2023, questo Comune applica le tariffe mercatali come segue:*
 - *per il mercato settimanale che si svolge nella frazione di Marina di Lesina viene applicata la riduzione minima del 30% sulla tariffa giornaliera (pari a sette ventiquattresimi della tariffa base di 0,60 per metro quadro prevista dal comma 842, aumentata di un quarto ai sensi del primo periodo del comma 843);*
 - *per il mercato del centro urbano di Lesina, che – si ripete – ha cadenza bisettimanale (esattamente il primo ed il terzo lunedì di ogni mese), la stessa riduzione del 30% non viene applicata, in quanto la previsione del secondo periodo dello stesso comma 843 espressamente la limita “per le occupazioni nei mercati che si svolgono con carattere ricorrente e con cadenza settimanale”.*
- *“la mancata riduzione della tariffa per il mercato quindicinale nel centro urbano di Lesina non è condivisa da alcuni ambulanti e dalla loro organizzazione di riferimento (A.N.A. Associazione Nazionale Ambulanti – UGL), i quali sostengono che essa vada riconosciuta sia per i mercati con cadenza settimanale sia per quelli che abbiano carattere ricorrente, indipendentemente dalla periodicità”;*
- *“tale ultima interpretazione ad avviso [del] Comune, non appare affatto corretta, in quanto se l’intento del legislatore fosse stato di riconoscere l’agevolazione per tutti i mercati indipendentemente dal periodo di ricorrenza, non sarebbe stato affatto necessario aggiungere la locuzione “e con cadenza settimanale” dopo le parole “con carattere ricorrente”, essendo queste ultime ben sufficienti ad includere le tipologie di mercato sia con cadenza settimanale che*

quindicinale o altra durata; vieppiù, l'interpretazione sostenuta dalla categoria sarebbe stata corretta laddove il legislatore avesse usato tra le due locuzioni la disgiuntiva "o" in luogo della "e", in tal modo rendendo evidente l'applicazione a due diverse ipotesi e non ad unica fattispecie esplicitata dalle parole "e con cadenza settimanale".

Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di Lesina ha richiesto l'avviso della Sezione "circa l'esatta applicazione della citata disposizione (art. 1 – comma 843, secondo periodo – della Legge n.160/2019), anche al fine di evitare possibili danni erariali nel caso in cui la pretesa estensione della riduzione del 30% della tariffa per il mercato bisettimanale non sia, come ritiene questo Comune, normativamente fondata".

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

Con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati a richiedere l'esercizio di tale funzione e l'ambito oggettivo della funzione medesima, delineando i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Prima di ogni eventuale valutazione nel merito, dunque, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 dal Comune di Lesina: ciò in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e della conseguente esclusione della possibilità di configurare l'attività, espressione di tale funzione, come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1. Ammissibilità soggettiva

Ai sensi del citato art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (a tali soggetti si aggiungono le unioni di comuni, come recentemente affermato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 1/2021). Tuttavia, la mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (C.A.L.) nelle Regioni, ovvero il suo mancato funzionamento, non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale di controllo, dovendosi in tal caso ritenere

legittimati ad avanzare la relativa istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

Nella specie, la richiesta di parere è stata formulata dal Sindaco del Comune di Lesina: deve, dunque, concludersi per l'ammissibilità soggettiva della richiesta medesima, poiché essa proviene da uno degli enti territoriali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed è stata formulata dal Sindaco, quale organo rappresentativo dell'ente medesimo ai sensi dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL.

1.2. Ammissibilità oggettiva.

Il requisito dell'ammissibilità oggettiva può dirsi integrato allorché si realizzino tre condizioni fondamentali:

- a) il quesito prospettato deve afferire alla materia della contabilità pubblica (come declinata, a più riprese, sia dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sia dalla Sezione delle Autonomie: v. *ex multis* SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010; deliberazione n. 5/SEZAUT/2006; deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG.);
- b) la fattispecie sottoposta al vaglio della Corte deve avere carattere generale e astratto, posta la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli di scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte.

In conformità al proprio consolidato orientamento, infatti, la Corte è chiamata a fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina normativa applicabile, spettando all'Amministrazione istante l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale;

- c) deve trattarsi di quesiti la cui risoluzione non comporta commistione con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte o da altro organo giurisdizionale: in altri termini, i pareri resi non devono porsi in una possibile posizione di pregiudizialità rispetto ad altri eventuali giudizi né possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, poiché, in caso contrario, essi rischierebbero di coinvolgere la Corte in funzioni di amministrazione attiva, pacificamente non consentite (Delibera n. 63/2021/SRCPIE/PAR).

Alla luce delle coordinate ermeneutiche appena esposte si ritiene che la questione nella specie prospettata sia ammissibile anche sotto il profilo oggettivo esclusivamente entro i limiti relativi all'interpretazione delle norme sul canone unico mercatale di cui all'art. 1, commi 837 e ss., della L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020): tali norme si inquadrano, infatti, nell'ambito della contabilità pubblica poiché esse riguardano la disponibilità di un'entrata a favore del Comune, il cui ammontare risulta ancorato a precisi parametri e criteri stabiliti dalla legge.

Questa Sezione prenderà, dunque, in esame il quesito formulato dall'Amministrazione comunale, astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante e offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

2. Nel merito.

L'art. 1, commi 837 e ss., della L. n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020) ha introdotto - a decorrere dal 1° gennaio 2021 - il c.d. canone unico mercatale, ossia il canone di concessione per l'occupazione delle aree e degli spazi appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle città metropolitane, destinati a mercati realizzati anche in strutture attrezzate.

Per chiara previsione di legge, il canone *de quo*:

- si applica in deroga alle disposizioni sul canone unico patrimoniale (di cui all'art. 1, comma 816, della L. n. 160/2019);
- sostituisce la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), e, limitatamente ai casi di occupazioni temporanee ex art. 1, comma 842, della stessa L. n. 160/2019, i prelievi sui rifiuti (TARI);
- è determinato dal comune o dalla città metropolitana in base alla durata, alla tipologia, alla superficie dell'occupazione espressa in metri quadrati e alla zona del territorio in cui viene effettuata.

In relazione alla quantificazione del canone in esame, poi, l'art. 1, commi 841 e 842, della L. n. 160/2019 stabilisce due tariffe standard di riferimento, entrambe basate su una suddivisione dei comuni in cinque classi demografiche: 1) la tariffa di base annuale per le occupazioni che si protraggono per l'intero anno solare (comma 841); e 2) la tariffa di base

giornaliera per le occupazioni che, invece, si protraggono per un periodo inferiore all'anno (comma 842).

Con riguardo a quest'ultima tariffa (di base giornaliera), il successivo comma 843 dello stesso art. 1, prevede inoltre che:

- i comuni e le città metropolitane applichino la tariffa *de qua* frazionata per ore, fino a un massimo di 9 (secondo il meccanismo di calcolo esplicitato da questa Sezione con deliberazione n. 160/2022/PAR, nonché dal Dipartimento delle Finanze - Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale presso il MEF con le risoluzioni n. 6/DF del 28.07.2021 e n. 1/DF del 31.01.2022), in relazione all'orario effettivo, in ragione della superficie occupata, ferma tuttavia la possibilità di prevedere riduzioni (fino all'azzeramento del canone unico mercatale), esenzioni e aumenti nella misura massima del 25 per cento della medesima tariffa;
- per le occupazioni nei mercati che si svolgono con carattere ricorrente e con cadenza settimanale trovi applicazione una riduzione dal 30 al 40 per cento, calcolata sul canone complessivamente determinato secondo i criteri indicati dal comma 842 dell'art. 1 della L. n. 160/2019.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 12 Preleggi (Disposizioni sulla legge in generale di cui al R.D. n. 262/1942), *“nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*.

Facendo governo di tale canone ermeneutico e alla stregua, dunque, di un'interpretazione letterale del dato normativo questa Sezione ritiene che la riduzione della tariffa di base giornaliera nella misura contemplata dall'art. 1, comma 843, della L. n. 160/2019 possa trovare applicazione soltanto con riferimento ai mercati che si svolgono con frequenza settimanale.

A tale soluzione si perviene valorizzando i seguenti profili letterali, entrambi evincibili dal testo del comma 843 del citato art. 1:

- l'utilizzo dell'aggettivo *“ricorrente”*, per indicare ciò che si manifesta o si ripete periodicamente nel tempo;
- l'impiego della congiunzione *“e”* con funzione coordinativa tra le due locuzioni *“a carattere ricorrente”* e *“a cadenza settimanale”*: ne deriva che i due requisiti rappresentati

dal carattere ricorrente e dalla cadenza settimanale devono essere presenti contestualmente.

Tanto considerato, è necessario concludere nel senso che il Legislatore - nella parte in cui riserva la riduzione della tariffa di base giornaliera alle *“occupazioni nei mercati che si svolgono con carattere ricorrente e con cadenza settimanale”* - intenda riferirsi esclusivamente ai mercati che si ripetono periodicamente nel tempo con frequenza settimanale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei sensi di cui in motivazione. La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 09.04.2024.

Il Magistrato relatore

F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata l'11 aprile 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO