



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del **1° aprile 2026** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Garbagnate Monastero

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”*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante *“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”*;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero, presentata tramite il Portale Centrale Pareri il 13 marzo 2026, e acquisita in pari data al n. 2542 del protocollo della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 99/2026 di assegnazione della richiesta di parere per la relativa trattazione in camera di consiglio;

UDITA la relatrice, Ref. Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Garbagnate Monastero chiede alla Sezione, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, se *“gli avvisi, le autorizzazioni e tutti i documenti necessari per la cremazione e l'affido o la dispersione delle ceneri sono assoggettati all'imposta di bollo”* di cui al D.P.R. 26.10.1972, n. 642.

Il quesito richiama, nell'incipit, la recente introduzione, ad opera della legge 2.12.2025, n. 182, della nuova lettera *a-bis*) nel testo dell'art. 3, comma 1, della Legge 30.03.2001, n. 130 (*Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri*), disposizione disciplinante i contenuti del regolamento di polizia mortuaria. Ai sensi della neo-introdotta lettera *a-bis*), *“gli avvisi, le autorizzazioni e tutti i documenti necessari per la cremazione e l'affido o la dispersione delle ceneri sono formati in carta libera o con modalità digitale e inoltrati tempestivamente, anche per via telematica, da parte dell'ufficiale dello stato civile del comune di decesso o di ultima sepoltura agli aventi titolo o all'impresa funebre incaricata, all'impianto di cremazione di destinazione e al servizio cimiteriale per i casi di conservazione o dispersione in area cimiteriale o al comune di destinazione per i casi di dispersione in natura e affido”*. Per quanto riferito nel quesito, il richiamo della nuova norma alla *“carta libera”* sarebbe stato *“interpretato dalla dottrina alla stregua dell'introduzione di una nuova esenzione dall'imposta di bollo in relazione agli atti amministrativi concernenti gli avvisi, le autorizzazioni e tutti i documenti necessari per la cremazione e l'affido o la dispersione delle ceneri”*.

Il Sindaco richiedente, inoltre, riferisce che l'Agenzia delle Entrate risulterebbe essersi espressa sulla questione oggetto dell'odierna istanza attraverso due interpelli - resi rispettivamente della Direzione Regionale Umbria e della Direzione Regionale Emilia-Romagna - nei quali avrebbe *“affermato espressamente che le autorizzazioni alla cremazione, all'affido e alla dispersione delle ceneri di cadaveri o di resti mortali continuano ad essere soggette ad imposta di bollo anche dopo l'entrata in vigore della novella”*.

CONSIDERATO

L'accesso delle autonomie territoriali alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace a un duplice filtro di ammissibilità, inerente al profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (*ex multis*, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Nel caso di specie, l'istanza risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente.

Sul piano oggettivo, la stessa deve essere valutata alla luce delle coordinate interpretative rese dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nel delimitare la nozione di contabilità pubblica, ambito esclusivo entro il quale le Sezioni regionali di controllo sono legittimate a svolgere funzioni consultive.

Sul punto, come affermato dalla Sezione delle Autonomie sin dalla deliberazione n. 5/ AUT/2006, *“ancorché la materia della contabilità pubblica 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, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale”*. Tali statuizioni sono state ulteriormente sviluppate dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 54 del 2010, che hanno ritenuto non condivisibili *“linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria”*.

La deliberazione n. 54 del 2010 delle Sezioni Riunite e molteplici pronunce della Sezione delle Autonomie (nn. 3/2014/QMIG, 17/2020/QMIG, 5/2022/QMIG, 9/2022/QMIG) hanno pure chiarito che alla nozione di contabilità pubblica possono essere ricondotte ulteriori materie ad essa non strettamente pertinenti, purché *“limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative”* di norme recanti limiti e divieti di carattere finanziario strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e idonee a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio. In altri termini, l'ampliamento dinamico che nel corso degli ultimi anni ha interessato la nozione di contabilità pubblica - conseguente a un approccio che ha spostato l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - risulta comunque limitato a singole e specifiche questioni interpretative di norme di coordinamento della finanza pubblica recanti limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa nell'ambito di materie pur distinte dalla contabilità pubblica. Quando la richiesta di parere - come quella in esame - non sollecita l'interpretazione di tali norme, bensì di disposizioni di tutt'altro plesso ordinamentale, il

quesito rimane fuori dall'ambito oggettivo di competenza delineato dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (cfr. deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

Nel caso di specie, il quesito, nell'interrogarsi sulla permanenza dell'obbligazione tributaria nel rinnovato assetto normativo dell'attività di cremazione e dispersione delle ceneri, intende sollecitare un'interpretazione normativa finalizzata alla individuazione del presupposto d'imposta del tributo di riferimento, ossia di quel fatto, atto o situazione espressiva di capacità contributiva, previsto dalla legge, al cui verificarsi consegue in capo al soggetto passivo l'obbligo di pagamento di un tributo. Elemento del rapporto tributario - il presupposto d'imposta - che, in base al principio di riserva di legge stabilito dall'art. 23 della Costituzione, deve essere previsto in modo tassativo dalla legge, ai sensi dell'art. 2, comma 4-bis, dello Statuto del contribuente (*"Le norme tributarie impositive che recano la disciplina del presupposto tributario e dei soggetti passivi si applicano esclusivamente ai casi e ai tempi in esse considerati"*), e che, nello specifico caso dell'imposta di bollo, risulta individuato nella Tariffa allegata al D.P.R. 26/10/1972, n. 642 (*Disciplina dell'imposta di bollo*), ai sensi dell'art. 1 del medesimo testo normativo (*"Sono soggetti all'imposta di bollo gli atti, i documenti e i registri indicati nell'annessa tariffa"*).

In altri termini, il quesito non attiene in alcun modo all'interpretazione di norme finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio, e rimane, per tale ragione, estraneo all'ambito di competenza consultiva attribuito alla Corte.

Al riguardo, deve essere richiamato l'orientamento della giurisprudenza contabile, consolidato e ormai risalente, secondo cui la materia tributaria è estranea all'ambito della contabilità pubblica (tra le altre, la Sez. reg. contr. Veneto, nella delibera n. 402/2011/PAR ha evidenziato che *"contabilità pubblica e diritto tributario costituiscono (...) aspetti del diritto finanziario chiaramente distinti (...)"*, avendo il diritto tributario *"ad oggetto le regole attinenti all'istituzione ed alla riscossione dei tributi, le disposizioni recanti la disciplina del rapporto che si instaura tra il soggetto attivo (l'ente impositivo) ed il soggetto passivo (il contribuente), nonché la relativa prestazione obbligatoria"*).

In tal senso, la funzione consultiva rimessa alla Corte dei conti non può spingersi all'interpretazione della disciplina sostanziale della fattispecie tributaria, istituzionalmente attribuita alla giurisdizione tributaria (art. 1 D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, Codice del processo tributario) e civile (art. 9 c.p.c.), nonché all'Agenzia delle Entrate (in termini, Sez. reg. contr. Campania deliberazione n. 15/2018/PAR; Sez. reg. contr. Veneto n. 26/2020/PAR; cfr. anche, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 64/2026/PAR). L'Agenzia delle Entrate, in particolare, risulta titolare di funzioni di interpello e di consulenza giuridica, competenza, quest'ultima, prevista dall'art. 10-*octies* della legge 27.7.2000, n. 212, introdotto dal D.Lgs. 30.12.2023, n. 219 (*Modificazioni allo Statuto dei*

diritti del contribuente), ai sensi del quale “l'amministrazione finanziaria offre, su richiesta, consulenza giuridica alle associazioni sindacali e di categoria, agli ordini professionali, agli enti pubblici, alle regioni e agli enti locali, nonché alle amministrazioni dello Stato per fornire chiarimenti interpretativi di disposizioni tributarie su casi di rilevanza generale che non riguardano singoli contribuenti”.

Vale la pena di ricordare come, anche recentemente, quesiti concernenti l'interpretazione della norma tributaria e l'applicazione del tributo siano stati dichiarati oggettivamente inammissibili dalle Sezioni regionali di controllo, in quanto attinenti *“alla disciplina del rapporto tra soggetto attivo e soggetto passivo dell'imposta, propria della materia tributaria, che incide solo indirettamente e di riflesso sulle entrate tributarie del Comune, rapporto che si esplica mediante gli atti tipici di accertamento e riscossione che appartengono alla giurisdizione del giudice tributario”* (cfr. Sez. reg. contr. Piemonte, deliberazione n. 37/2023/PAR, con riferimento all'IMU; Sez. reg. contr. Veneto n. 26/2020/PAR, con riferimento all'applicazione dell'IVA; Sez. reg. contr. Piemonte, deliberazione n. 54/2014/PAR, che, con riguardo alla richiesta di un Comune di poter disporre esenzioni dal pagamento dell'imposta di bollo, ha precisato che il tema oggetto del quesito rientra nella materia del diritto tributario - branca del diritto riguardante *“le regole attinenti all'istituzione ed alla riscossione dei tributi, le disposizioni recanti la disciplina del rapporto che si instaura tra il soggetto attivo, l'Ente impositivo, ed il soggetto passivo, il contribuente, nonché la relativa prestazione obbligatoria”* - distinta dalla contabilità pubblica in senso stretto e pertanto estranea alla competenza consultiva della Corte dei conti, come altresì chiarito da Sez. reg. Veneto del. n. 228/2012/PAR e dalla delibera della Sez. reg. contr. Lombardia n. 117/2013/PAR, quest'ultima dichiarativa dell'inammissibilità oggettiva di un quesito in tema di determinazione della base imponibile ai fini dell'Imposta municipale propria, in ragione del fatto che *“il parere verterebbe sull'interpretazione di norme individuanti l'esatta quantificazione di un'entrata tributaria, ipotesi per la quale sussiste specifica competenza consultiva dell'Agenzia delle Entrate”*).

Risultando l'oggetto della richiesta estraneo alla contabilità pubblica, nel quesito in esame *“non si rinvencono quei caratteri (...) di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”* (delibere n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Ferma restando, per quanto qui esclusivamente rileva, l'inammissibilità del quesito posto, l'Amministrazione istante nel proprio operato non potrà che attenersi alle risposte agli interpelli resi dalle due menzionate Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate, salvo che, qualora si determinasse in concreto per l'interpretazione letterale della norma in commento ed in contrasto con detti pareri, non intenda stimolare l'intervento della giurisdizione tributaria cui il contenzioso fiscale, come detto, è attribuito in via esclusiva.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia dichiara il quesito inammissibile sotto il profilo oggettivo attenendo il quesito alla materia tributaria e non a quella della contabilità pubblica. Copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune interessato, a cura della Segreteria. Così deliberato nella camera di consiglio del 1° aprile 2026.

il Relatore
(Iole Genua)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
9 aprile 2026
il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)