



Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Silvio AULISI	Presidente
Cons. Paolo SCARAMUCCI	Componente
Cons. Paolo PELUFFO	Componente
Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione del 16 giugno 2006 intercorsa tra Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Toscana, Giunta regionale e Consiglio regionale delle autonomie locali;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Referendario Alessandra Sanguigni;

PREMESSO

1. Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Toscana ha formulato a questa Sezione regionale di controllo, con nota n.5693 del 27 aprile 2009, una richiesta di parere proposta, ai sensi dell'art.7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, dal Sindaco del Comune di Civitella Paganico (GR), in ordine all'estensione, in via analogica, delle fattispecie di equiparazione all'abitazione principale e conseguentemente di esonero totale dal pagamento dell'ICI ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126.

In particolare si chiede di esprimere parere in merito alla legittimità della modifica apportata al proprio regolamento ICI, con la quale l'esonero dal tributo è stato esteso agli immobili concessi in uso gratuito a parenti in linea retta, di primo grado, equiparando gli stessi beni all'abitazione principale.

Il Sindaco, nella nota di richiesta, rappresenta anche la circostanza che il Comune ha deliberato, con atto del Consiglio n. 3 del 26/2/2009, una modifica al proprio regolamento ICI, assimilando all'abitazione principale, ed equiparandola a quest'ultima in termini di esenzione totale, l'abitazione concessa in uso gratuito a parenti in linea retta di primo grado, che la utilizzino quale residenza anagrafica.

In via di autotutela, in attesa che venga chiarita la configurazione giuridica della fattispecie, il Comune riferisce di aver sospeso per tali immobili e per le connesse pertinenze, l'applicazione dell'imposta, sino alla scadenza del 16 dicembre, senza maturazione di interessi per tardivo pagamento.

CONSIDERATO

2. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo, anche in base ai parametri definiti nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 17 febbraio 2006 n. 5/AUT/2006. Nella valutazione dei requisiti di ammissibilità, tuttavia, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare con le autonomie locali ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Consiglio delle autonomie.

In termini oggettivi, pur rientrando il quesito nelle questioni afferenti alla contabilità pubblica, la formulazione della richiesta ne comporterebbe l'inammissibilità, atteso che possono essere ritenute ammissibili, nell'ambito della funzione consultiva, le richieste che presentino i requisiti che di seguito si enucleano. Il parere può essere reso solo in via prodromica rispetto all'attività dell'Ente e riguardare fattispecie di portata ed interesse generale, non atti gestori specifici. Particolare attenzione, quindi, deve essere dedicata alla determinazione degli elementi che devono configurare il requisito del "carattere generale" della questione sottoposta al parere della Corte dei conti.

Con riguardo al profilo da ultimo indicato, che concerne la questione della inammissibilità oggettiva della richiesta di parere, va osservato che il quesito non può investire la scelta operata o da operarsi dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività gestionale, specialmente quando la scelta comporti l'esercizio di poteri discrezionali, ovvero chiedere di esprimersi sulla legittimità delle valutazioni effettuate.

Tuttavia, al di là della letterale formulazione della richiesta, che comunque ha per oggetto anche l'interpretazione di norme che riguardano tributi locali, la Sezione ritiene di potersi esprimere, nell'ottica della sana e regolare gestione, sulla fattispecie astratta, individuare l'istituto di carattere generale sotteso alla richiesta medesima, desumendone un principio di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

3. La Sezione ha ritenuto opportuno attendere, nel merito, l'avviso della Sezione centrale delle Autonomie, alle cui valutazioni ritiene sostanzialmente di aderire, avviso sollecitato da più Sezioni regionali di controllo, essendo la richiesta in astratto idonea ad interessare l'ambito nazionale delle autonomie. Quest'ultima si è espressa fra l'altro nello specifico, nell'adunanza del 4 giugno 2009, con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2009/QMIG depositata il 22 giugno 2009, in ordine all'interpretazione dell'art. 1 – comma 2 – del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126: estensibilità dell'esonero fiscale con regolamenti o delibere comunali.

RITENUTO

4. Al riguardo, si rappresenta quanto segue.

L'art. 1 del D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito nella Legge 24 luglio 2008, n. 126, al fine di salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie e quindi di ridurre (o comunque non aumentare) la pressione fiscale, ha disposto l'esclusione dall'ICI, a decorrere dall'anno 2008, dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, specificando che *"per unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonché quelle ad esse assimilate dal Comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale"*

A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992".

Occorre precisare, nella cornice costituzionale dei principi di uguaglianza e capacità contributiva, nonché di riserva di legge di cui all'art.23 della Costituzione, in una interpretazione costituzionalmente orientata, con riguardo all'ambito delle "assimilazioni", che la nozione giuridica di "unità immobiliare assimilata ad abitazione principale del soggetto passivo, con delibera o con regolamento comunale", per gli effetti di cui all'art. 1 del D.L.93/2008, è riferibile alle sole fattispecie per le quali la legge ha dato facoltà ai Comuni di considerare specifiche situazioni assimilabili all'abitazione principale, ai fini dell'applicazione delle disposizioni sulle riduzioni e detrazioni di cui all'art. 8 del D.Lgs. 504/1992. In particolare, esse sono individuate dall'art. 3, comma 56 della legge 23.12.1996, n. 662, ossia le unità immobiliari possedute da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente dall'art.59, comma 1, lett.e) del D.lgs. 15.12.1997, n. 446, cioè le unità immobiliari concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale.¹

A tal proposito peraltro, l'art.52 ("potestà regolamentare generale delle province e dei comuni") del citato D.lgs. n.446/1997 ha assegnato agli enti locali una potestà regolamentare in materia di tributi propri piuttosto ampia. I limiti alla stessa, tuttavia, sono sia evidenziati dal legislatore, sia elaborati dalla giurisprudenza, costituzionale di merito, in materia. Essi attengono all'ambito soggettivo (i regolamenti degli enti locali non possono individuare soggetti passivi diversi da quelli indicati dalla normativa statale), all'ambito oggettivo (rispetto a quanto definito dalla legge statale, è preclusa l'individuazione di diverse fattispecie imponibili o di maggiori aliquote, ovvero la modifica peggiorativa di agevolazioni ed esenzioni, o termini decadenziali e prescrizionali).

Tale linea interpretativa è rinvenibile anche nella Risoluzione del 4 marzo 2009, n.1/DF prot.5914/2009 del Ministero dell'Economia e finanze-Dipartimento delle Finanze- Direzione Federalismo Fiscale.

Va, infine, precisato che occorre distinguere due diversi piani di operatività della disciplina delle "assimilazioni" ai sensi dell'art. 1, comma 1, del D.L. n. 93/2008.

Da un lato vi è l'ambito della potestà regolamentare del Comune, nei limiti sopra configurati, in materia di imposizione tributaria nei confronti della collettività locale, per quanto riguarda l'individuazione delle fattispecie assimilate ad abitazione principale ai fine dell'esenzione ICI.

Dall'altro lato, deve essere specificato anche il limite relativo ai rimborsi del minor gettito ICI a favore dei singoli Comuni a carico del bilancio statale, ai sensi dell'art. 1, commi 4 e seguenti, del D.L.n. 93/2008, convertito nella Legge n. 126/2008. I rimborsi in parola

¹

Si richiama anche l'art. 1, comma 4ter, del D.L. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito nella Legge 24 marzo 1993, n. 75, secondo cui "si considera direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata".

possono avvenire, previa presentazione della certificazione di cui all'art. 77bis, comma 32, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, solo nei limiti delle fattispecie di assimilazione ad abitazione principale legislativamente previste, per le quali si è già esplicitata la potestà regolamentare, alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge e cioè il 29 maggio 2008.

Infine, assume rilievo, nella fattispecie in esame, il disposto di cui all'art.1 comma 169 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (L.F.2007), in base al quale gli enti locali deliberano in ordine ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione, nell'ottica della connessione funzionale con il bilancio di previsione. Le deliberazioni intervenute successivamente alla data di approvazione del bilancio di previsione perciò non possono esplicare i propri effetti nell'esercizio finanziario.

A soli fini di completezza espositiva, si sottolinea che gli enti locali sono tenuti al rispetto di quanto previsto all'art. 1, comma 7, del D.L. n. 93 del 2008, che ha sospeso il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie, con nota n.5693 del 27 aprile 2009.

Dispone che copia della presente deliberazione sia dalla Segreteria trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, al Sindaco ed al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Civitella Paganico (GR).

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 giugno 2009.

Il Presidente
f.to Silvio AULISI

Il Relatore
f.to Alessandra Sanguigni

Depositata in Segreteria il 30 giugno 2009.

Il Direttore di segreteria
f.to Pier Domenico Borrello