



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 5 maggio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 2295 del 30 marzo 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 65 del 23 aprile 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO);

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO) ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere sui seguenti quesiti:

- se il Comune debba procedere al recupero dell'ICI relativa all'anno 2008 con riferimento alle fattispecie che sono state assimilate a "unità immobiliare adibita ad abitazione principale" con regolamento comunale e, quindi, alla luce di tale assimilazione, sono state esentate dal pagamento dell'ICI relativa all'anno 2008;

- se per l'anno 2009 debba essere richiesto il pagamento dell'ICI anche ai contribuenti che rientrano nelle fattispecie assimilate, dal regolamento comunale, a "unità immobiliare adibita ad abitazione principale".

A tal proposito il Sindaco del Comune di Fino Mornasco precisa che:

- il proprio regolamento comunale vigente alla data di entrata in vigore del D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito nella Legge 24 luglio 2008, n. 126 prevede che siano assimilate ad abitazione principale le unità immobiliari locate come abitazione principale con regolare contratto e quelle possedute a titolo di proprietà o di usufrutto da cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato a condizione che non risultino locate;

- il Comune ha confermato, anche per il 2009, le disposizioni relative all'assimilazione ad abitazione principale dei fabbricati locati e di quelli di cittadini residenti all'estero, con regolamento già inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 52, comma 2, del D.lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce, quindi, la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito

dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, 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 d'indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre

che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Fino Mornasco (CO).

Si ritiene sussista anche il requisito di ammissibilità oggettiva, posto che il quesito verte sull'interpretazione di disposizioni generali di tipo finanziario riguardanti la capacità, le modalità ed i limiti, facenti capo agli enti territoriali, di imposizione tributaria.

NEL MERITO

L'art. 1 del D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito nella Legge 24 luglio 2008, n. 126, ha stabilito, a decorrere dall'anno 2008, l'esclusione dall'ICI dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, precisando 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"*.

Pertanto, la norma rinvia, in primo luogo, per la definizione di abitazione principale, all'art. 8, comma 2, del D. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, il quale stabilisce che per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente - che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale - ed i suoi familiari dimorano abitualmente e che, a seguito delle

modifiche apportate dall'art. 1, comma 173, lettera b), della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, si identifica, salvo prova contraria, con quella di residenza anagrafica.

Per quanto riguarda, invece, le fattispecie degli immobili assimilati all'abitazione principale, l'art. 1, comma 1, del D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito nella Legge 24 luglio 2008, n. 126 rinvia alle assimilazioni effettuate dai singoli Comuni con regolamento o delibera comunale vigenti alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Questa disposizione deve essere letta in combinato disposto con altre norme vigenti in materia, che con essa vanno ad interferire.

Il riferimento corre, in primo luogo, all'art. 52 del D. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che attribuisce ai Comuni la potestà di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, negando tale potestà esclusivamente per quanto attiene all'individuazione e alla definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi, dell'aliquota massima dei singoli tributi, e dispone che, per quanto non regolamentato, si applicano le disposizioni di legge vigenti.

La disposizione contenuta nel D.L. n. 93/2008 si coordina perfettamente con il disposto dell'art. 52 del D. lgs. n. 446/1997, laddove prevede, appunto, l'esclusione dall'ICI - oltre che delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale secondo la definizione ai sensi del D. lgs. n. 504/1992 - delle unità immobiliari che i Comuni, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, abbiano inteso equiparare alle stesse.

L'unico limite, che il legislatore del 2008 pone ai Comuni per il riconoscimento dell'assimilazione, consiste nella necessità che la stessa sia stata effettuata con regolamento o delibera comunale vigenti alla data di entrata in vigore del D.L. n. 93/2008.

La norma contenuta nell'art. 1, comma 1, del D.L. n. 93/2008 deve poi coordinarsi anche con le ipotesi di assimilazione espressamente previste da alcune disposizioni di legge già vigenti in materia.

Si tratta, innanzi tutto, dell'art. 3, comma 56, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662, che permette al Comune di considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata.

Si tratta, altresì, dell'art. 59, comma 1, lett. e), del D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che attribuisce ai Comuni la possibilità di considerare abitazioni principali - con conseguente applicazione dell'aliquota ridotta od anche della detrazione per queste previste - quelle concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale, stabilendo il grado di parentela.

Con riferimento alle disposizioni citate, è opportuno mettere in luce che si tratta di ipotesi, tipizzate dal legislatore, di assimilazione all'abitazione principale che il Comune può adottare.

Si ritiene, pertanto, che tali ipotesi non siano esaustive di tutte le assimilazioni che il Comune, in virtù del citato art. 52 del D.lgs. n. 446/1997, può effettuare con regolamento o delibera, ma piuttosto si limitino ad individuare talune fattispecie, tra quelle possibili, sulle quali richiamare l'attenzione del Comune nelle sue scelte in sede di esercizio del proprio potere regolamentare.

Infatti, qualora il legislatore del 2008 avesse inteso limitare l'esclusione dall'ICI alle sole ipotesi di assimilazione già previste e tipizzate dalla legge statale, avrebbe esplicitato tale scelta nel D.L. n. 93/2008, in difetto dovendosi ritenere valide le ipotesi di assimilazione stabilite dal Comune con regolamento o delibera comunale antecedenti alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Va fatta menzione, infine, dell'art. 1, comma 4^{ter}, 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"*.

In sostanza si tratta dell'assimilazione ad abitazione principale degli immobili di soggetti residenti all'estero.

Tale assimilazione è stata effettuata dal legislatore del 1993 ai fini della disciplina delle detrazioni ICI, ma, essendo espressione di una più generale finalità "agevolativa", può intendersi applicabile anche alla disciplina dell'esenzione ICI in esame.

Deve, pertanto, ritenersi pienamente legittima una tale assimilazione "sussunta" dal Comune con delibera o regolamento.

Pertanto, con riferimento al quesito posto dal Comune di Fino Mornasco, alla luce delle considerazioni esposte, deve ritenersi pienamente legittima l'esenzione ICI effettuata relativamente agli immobili assimilati ad

abitazione principale dal regolamento del Comune di Fino Mornasco vigente alla data di entrata in vigore del D.L. n. 93/2008, ossia le unità immobiliari locate come abitazione principale con regolare contratto e quelle possedute a titolo di proprietà o di usufrutto da cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato a condizione che non risultino locate.

Conseguentemente deve ritenersi che il Comune di Fino Mornasco non debba e non possa procedere a recuperare l'ICI nei confronti dei proprietari delle unità immobiliari così assimilate.

Tali assimilazioni varranno anche per l'esenzione ICI relativa all'anno 2009 e quindi pienamente legittimo appare il regolamento già adottato dal Comune di Fino Mornasco che ha confermato anche per il 2009 le disposizioni di assimilazione relative ai fabbricati locati e a quelli di cittadini residenti all'estero.

Va, tuttavia, 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.

Infatti, da un lato va affermata l'ampia potestà regolamentare del Comune - nel senso anzidetto - in materia di imposizione tributaria nei confronti della propria collettività, anche per quanto riguarda l'individuazione delle fattispecie assimilate ad abitazione principale ai fini dell'esenzione ICI.

Dall'altro lato, va precisato che i rimborsi del minor gettito ICI a favore dei singoli Comuni a carico del bilancio statale - ai sensi dell'art. 1, commi 4 e ss., del D.L. n. 93/2008, convertito nella Legge n. 126/2008 - possono avvenire solo nei limiti delle fattispecie di assimilazione ad abitazione principale legislativamente previste.

Se così non fosse, l'applicazione delle nuove disposizioni in materia di rimborso ICI potrebbe portare a conseguenze aberranti, come quelle di far gravare sulla fiscalità generale le diverse scelte - più o meno ampie - operate dai Comuni in materia di esenzione ICI, e di creare ingiustificate disparità di trattamento nell'ammontare dei rimborsi statali ai diversi Comuni, con conseguenti profili di dubbia costituzionalità della normativa in materia.

Pertanto, conclusivamente si ritiene che il Comune di Fino Mornasco possa, nell'esercizio della propria potestà regolamentare in materia tributaria, individuare le fattispecie di assimilazione ad abitazione principale anche al di là delle ipotesi legislativamente previste.

E' da intendersi, tuttavia, che i rimborsi dallo Stato ai Comuni per mancato gettito ICI - come previsto dall'art. 1, commi 4 e ss., del D.L. n. 93/2008, convertito nella Legge n. 126/2008 - debbano essere limitati alle fattispecie previste legislativamente, ossia: l'art. 3, comma 56, della Legge n. 662/1996; l'art. 59, comma 1, lett. e), del D.lgs. n. 446/1997; l'art. 1, comma 1ter, del D.L. n. 16/1993, convertito nella Legge n. 75/1993.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
13 maggio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)