

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
Dott. Antonio Caruso	Consigliere
Dott. Giuliano Sala	Consigliere
Dott. Giancarlo Penco	Consigliere
Dott. Angelo Ferraro	Consigliere
Dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario (relatore)
Dott. Gianluca Braghò	Referendario
Dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
Dott. Massimo Valero	Referendario

nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2009

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 21 marzo 1953, n.161;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, in particolare, l'articolo 7, commi 7, 8 e 9;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 concernente l'approvazione del " 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;

Vista la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n.229, in data 11 giugno 2008 , concernente modifiche al Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 2, co. 7 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito in legge 4 dicembre 2008, n. 189

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

ha pronunciato la seguente

## DELIBERAZIONE

1) L'art. 1 del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 126 ha stabilito che *"A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo"* (co. 1) e che *"la minore imposta che deriva ai Comuni ... è rimborsata ai singoli Comuni"* (co. 4) dallo Stato, secondo una procedura stabilita dalla stessa norma.

A seguire, il legislatore ha stabilito che, al fine di determinare l'entità del rimborso spettante al singolo ente, entro il 30 aprile ogni Comune è tenuto a trasmettere al Ministero dell'Interno una specifica certificazione inerente il *"mancato gettito accertato"* riferito all'ICI prima casa, utilizzando uno schema di certificazione appositamente predisposto dal Ministero dell'Interno.

Da ultimo, il decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito nella legge 4 dicembre 2008, n. 189, ha stabilito che la certificazione predisposta da ogni Comune e inviata al Ministero dell'Interno sia trasmessa *"per la verifica della veridicità alla Corte dei conti"* (art. 2, co. 7).

2) I Comuni, in base al disposto del citato co. 32 dell'art. 77 bis del d.l. n. 112, conv. in l. n. 133 del 2008, hanno predisposto ed inviato la certificazione, secondo il modello di certificazione, predisposto dal Ministero dell'Interno (approvato con D.M. 1° aprile 2009), nel quale è prevista unicamente l'indicazione dell'importo del mancato gettito derivante dall'esenzione dell'ICI, senza alcun riferimento agli elementi relativi alle modalità di calcolo utilizzate dall'Ente locale.

3) Al fine di assolvere al compito affidatole dal legislatore in merito alla verifica della certificazione del mancato gettito ICI collegato all'esenzione dall'imposta della "prima casa", la Corte dei conti, nell'ambito dei questionari e delle linee guida che gli organi di revisione degli enti locali devono compilare in relazione ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti locali (art. 1, co. 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006), ha previsto che siano comunicati alle Sezioni regionali i dati relativi al gettito ICI degli anni 2006 e 2007, nonché, in relazione all'esercizio 2008, il gettito previsto, decurtato dell'importo riferito alla "prima casa", nonché l'ammontare della differenza relativa alla quota della quale viene chiesto rimborso allo Stato.

Peraltro, quest'ultimo dato è solo indicativo poiché l'importo effettivo del rimborso chiesto da ciascun comune è solo quello che risulta dalla certificazione che ciascun ente ha inviato al Ministero dell'Interno e trasmesso alla Corte dei conti.

4) Con ordinanza n. 101, in data 8 maggio 2009, questa Sezione, dopo aver esaminato le questioni di carattere generale poste da questa nuova e particolare attribuzione e rilevato che i problemi, da un lato, riguardavano tutte le Sezioni regionali di controllo e, dall'altro, investivano tutti i Comuni, deferiva la valutazione delle questioni di carattere generale alla Sezione delle Autonomie, anche al fine di ottenere una pronuncia di orientamento unitario.

5) La portata, l'ambito e le modalità di applicazione della norma in oggetto sono stati delineati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la delibera, n. 8 del 22 giugno 2009.

La Sezione Autonomie ha chiarito, in via preliminare, che la verifica affidata alla Corte dei conti è diretta *"a dare positivo, o negativo, riscontro alla corretta determinazione del "quantum" del dato certificato da parte dell'ente locale, ai fini della congrua commisurazione dell'entità del rimborso con oneri a carico dello Stato"* in modo che siano assicurate le condizioni di equilibrio del bilancio comunale, incise negativamente dalle minori entrate conseguenti alle norme sull'esclusione dal pagamento dell'ICI.

In relazione alla formulazione della legge che indica che compito della Corte è quello di procedere alla *"verifica della veridicità"* della dichiarazione predisposta dai Comuni, la Sezione Autonomie, considerato il tenore letterale della norma e il contesto nel quale è inserita, ha messo in rilievo che la *"ratio"* della disposizione, in aderenza con le finalità cui tende il compito di verifica assegnato alla Corte dei conti, è quella di compiere *"una valutazione di "attendibilità" del dato certificato"* dal singolo ente.

E' stato precisato, altresì, che in mancanza di altre indicazioni può essere considerata attendibile la certificazione *"che espone un dato contabile, relativo al mancato gettito ICI accertato, che alla luce di dati consolidati relativi al gettito e/o di altri parametri riferiti agli elementi strutturali del rapporto d'imposta ICI (es: stima della consistenza delle unità abitative, stima della consistenza della base imponibile) e tenuto conto della dinamica del tributo, confermi una sostanziale concordanza con l'andamento del gettito d'imposta"*.

Da un punto di vista operativo è stato precisato che le Sezioni regionali di controllo devono stabilire criteri e metodi della verifica di attendibilità, partendo dalla certificazione resa dal Comune e che a tale valutazione può giungersi *"a conclusione dell'esame dei soli dati finanziari provenienti dall'Amministrazione comunale, qualora emerga una sostanziale concordanza tra le serie storiche nell'ambito degli aggregati finanziari riguardanti l'I.C.I., ovvero sulla base di altri indicatori di attendibilità stabiliti dalla stessa Sezione"*.

A questo proposito è stato messo in luce che tra gli indicatori finanziari di attendibilità originati dal Comune assumono un valore significativo i dati inerenti il gettito ICI "*abitazione principale*" accertato per il 2006 ed il 2007 perché solo a partire dall'esercizio 2006 i Comuni, nella trasmissione dei certificati di conto del bilancio al Ministero dell'Interno, sono stati tenuti ad esporre la composizione del gettito ICI tra abitazione principale ed altre tipologie di immobili.

6) I dati finanziari relativi al gettito ICI prima casa relativi agli anni 2006 e 2007 sono contenuti, come si è visto, nei documenti trasmessi ai sensi dell'art. 1, co. 166 della legge finanziaria per il 2006 dagli organi di revisione dei Comuni e, pertanto, possono essere utilizzati per la verifica in questione riguardo alla quale occorre effettuare ancora alcune precisazioni.

Ad oggi non esiste alcuna banca dati né a livello comunale né a livello nazionale che contenga l'esatta individuazione degli immobili che possono essere definiti "*abitazione principale*" e, come tali, esclusi dalla soggezione all'imposta comunale sugli immobili.

Esistono numerosi archivi o banche dati immobiliari che contengono alcuni elementi utili per effettuare delle relazioni parziali, nessuna, però, che consenta una verifica ed un riscontro preciso e completo.

Oltretutto, si tratta di un dato difficilmente quantificabile in misura esatta perché influenzato da numerosi fattori, mutevoli e soggetti a cambiamenti continui.

E' notorio che i fattori principali che influenzano il processo di quantificazione sono dati dai fenomeni di immigrazione ed emigrazione che interessano i Comuni e dalla conseguente compravendita di edifici, dalla realizzazione di nuovi insediamenti abitativi e dal conseguente insediamento di nuclei abitativi nuovi ovvero di passaggio da una situazione locativa ad una di proprietà (o viceversa) e dai decessi di componenti di nuclei abitativi insediati in case di proprietà.

Si tratta di eventi difficilmente quantificabili che, però, fatte salve situazioni particolari, hanno un andamento costante che permette, da un punto di vista statistico, di verificare la continuità dei dati inerenti l'andamento sia demografico che del numero di abitazioni e del loro utilizzo.

Partendo da questo presupposto è ragionevole ritenere che, fatta salva sempre la presenza di fattori particolari da esaminare e valutare in modo specifico, l'ammontare della quota di imposta comunale sugli immobili riferita alla prima casa sia tendenzialmente costante, con lievi scostamenti in aumento o diminuzione a seconda del saldo dei fenomeni descritti sopra.

In base a questa conclusione diviene possibile, quindi, formulare il giudizio di "verifica della veridicità", previsto dall'art. 2, co. 7 del d.l. n. 154, conv. in l. n. 189 del 2008, basandosi, in sede di prima applicazione, sulla verifica dell'andamento delle serie storiche.

Laddove la sommatoria del gettito ICI e del mancato gettito riferito alla prima casa relativi all'anno 2008 siano in linea con quelli degli anni precedenti potrà essere reso un giudizio positivo di attendibilità. Al contrario, laddove vi siano scostamenti occorrerà procedere a specifici accertamenti istruttori basati su documenti forniti dal Comune o acquisiti presso altri enti pubblici al fine di verificare quali eventi abbiano cagionato l'anomalia della serie storica che, se giustificata, porterà, comunque ed ovviamente, ad un giudizio positivo di attendibilità.

In concreto, al fine di ottenere un dato significativo può procedersi al confronto fra la media dell'importo dell'ICI riferita agli anni 2006 e 2007 con quella riferita al 2008, maggiorata dell'importo contenuto nella certificazione presentata dal Comune al fine del rimborso della quota prima casa. Ove l'importo della media coincida con quello della sommatoria riferita al 2008 o presenti uno scostamento non significativo può ritenersi che vi sia attendibilità del dato contenuto nella certificazione presentata dal Comune.

In assenza di altri parametri, che, comunque in futuro dovranno essere individuati e determinati, lo scostamento, in via provvisoria ed a valere unicamente ed esclusivamente in sede di prima applicazione della norma, può ritenersi significativo quando in relazione ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sia superiore al 10%, mentre in relazione ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, considerate le particolarità che li contraddistinguono, lo scostamento può considerarsi significativo quando sia superiore al 15% dell'importo medio dei due anni precedenti.

Conseguentemente la verifica può essere effettuata secondo i parametri indicati nella tabella che segue.

Dati iniziali	Anni		
	2006	2007	2008
Accertamenti di competenza (X)			
Minor gettito (T)			

Operazioni effettuate		Calcoli
Valore medio anni 2006/2007 accertamenti di competenza (M)	$M=[X(2006)+X(2007)]/2$	0,00
Somma (S) accertamenti di competenza (X) + minor gettito anno 2008 (T)	$S=X+T$	0,00
Variazione relativa	$V=(S-M)/M$	#DIV/0!

Controllo di coerenza comuni superiori a 5000 abitanti	Risultato
se la variazione relativa V è superiore al 10% il risultato è: <b>non coerente</b>	
se la variazione relativa V è inferiore al 10% il risultato è: <b>coerente</b>	

Controllo di coerenza comuni inferiori a 5000 abitanti	Risultato
se la variazione relativa V è superiore al 15% il risultato è: <b>non coerente</b>	
se la variazione relativa V è inferiore al 15% il risultato è: <b>coerente</b>	

Ove dai dati riportati nella tabella risulti che nel 2008 si è verificato uno scostamento di ammontare superiore al 10% quanto ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti o superiore al 15% quanto ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dell'importo medio dei due anni precedenti, al giudizio preliminare di " non coerenza" seguirà una specifica attività istruttoria finalizzata ad acquisire elementi diretti a verificare se lo scostamento sia giustificato o meno.

All'esito dell'istruttoria, ove gli elementi acquisiti siano idonei a giustificare lo scostamento, la Sezione si pronuncerà positivamente in ordine

all'attendibilità con una delibera specifica. Analogamente, si pronuncerà in ordine all'accertata mancata attendibilità ove gli elementi acquisiti non siano idonei a giustificare lo scostamento.

**P.Q.M.**

La Sezione controllo Regione Lombardia approva le modalità di controllo e verifica di attendibilità del mancato gettito ICI prima casa, previsto dall'art. 2, co. 7 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito in l. 4 dicembre 2008, n. 189.

Il relatore  
Giancarlo Astegiano

Il Presidente  
Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria  
il 19 novembre 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(Dott.ssa Daniela Parisini)