

Roma, 29 giugno 2017

La compensazione del minor gettito ICI per l'accatastamento degli immobili di categoria D a seguito dei cambiamenti nei criteri di assegnazione di fine 2008

Le sentenze giurisdizionali favorevoli ai Comuni per il recupero del gettito perduto

Premessa

La recente sentenza n. 1155/2017 della Corte di appello di Torino, pubblicata il 23 maggio 2017, conferma ancora una volta i dispositivi delle precedenti sentenze dei Tribunali civili di Milano, Venezia e Bologna (emesse a partire dal 2013, rispettivamente, per i Comuni di Monza, Oderzo Sala Bolognese, Faenza e Bologna), riconoscendo il diritto del Comune di Torino di avere rifuse le maggiori somme negate dai Ministeri dell'economia e delle finanze e dell'Interno relativamente alle compensazioni per le perdite di gettito ICI derivanti dall'accatastamento degli immobili di categoria "D" posseduti interamente da imprese, con conseguente passaggio al calcolo ordinario della base imponibile in luogo della determinazione del valore sulla base dei dati di bilancio.

I Ministeri, con provvedimenti amministrativi unilaterali considerati illegittimi, avevano limitato il ristoro ai soli minori gettiti risultanti da ciascun singolo anno, a seconda del superamento della soglia prevista dalla legge (3 milioni di lire o lo 0,5% della spesa corrente complessiva dell'ente). Nel caso di perdite di gettito annuali inferiori alla soglia, il ristoro veniva negato e i relativi importi non potevano più sommarsi ai fini della richiesta di rimborso per minori gettiti emersi in anni successivi, come invece era pacificamente ammissibile per tutto il periodo 2001-2007. Il nuovo e più restrittivo criterio ha inoltre dato luogo al recupero delle maggiori somme già riconosciute per gli anni precedenti, nei confronti di circa 650 Comuni per un valore complessivo di oltre 300 milioni di euro.

La sentenza di appello di Torino

La sentenza della Corte di appello di Torino è un pronunciamento particolarmente importante, in primo luogo perché è la prima di un giudice di appello (finora sono intervenute solo pronunce dei giudici di primo grado) ed in secondo luogo perché ribalta l'unico precedente negativo finora intervenuto, reso dal Tribunale civile di Torino. In particolare, quest'ultimo poneva a fondamento della propria decisione sfavorevole al Comune il fatto che, in base all'art. 2 del DM 197/2000, il contributo statale corrisposto ai Comuni al raggiungimento delle soglie di legge (importo superiore a 3 milioni di lire e allo 0,5 per cento della spesa corrente, che verranno trattate nel paragrafo successivo), *"si consolidasse: una volta accertata la perdita, l'importo ad essa corrispondente sarebbe stato attribuito al Comune stabilmente"*. In sostanza, secondo il Tribunale di Torino, *"La relativa valutazione andrebbe, invece, svolta con riferimento ai soli diversi immobili passati ad autodeterminazione della rendita catastale, senza più prendere in considerazione quelli passati ad autodeterminazione negli anni precedenti, appunto perché essi hanno già concorso al calcolo di un minor introito ormai stabilmente coperto dal contributo erogato dallo Stato"*.

La Corte di appello ribalta ora completamente tale orientamento evidenziando *“come il Tribunale abbia erroneamente considerato il consolidamento come attribuzione stabile e non soggetta alle condizioni di legge mentre, invece, il mancato superamento delle soglie in un determinato anno determina la perdita di gettito dell’intera compensazione, a prescindere dalla quota consolidata.”*

Tale dispositivo si pone quindi come ultima pronuncia sul tema che vede accomunate tutte le sentenze sopra richiamate, nelle quali gli organi giudicanti si sono pronunciati a favore dei Comuni che hanno citato il Ministero dell’Interno ed il Ministero dell’economia e delle finanze, chiedendo di accertare e dichiarare che, in base all’art. 64 della legge n. 388 del 2000 e al decreto interministeriale attuativo del 1° luglio 2002, n. 197, i “minori introiti” da compensare con il trasferimento erariale dovevano essere calcolati **in relazione al complesso degli immobili di categoria D passati ad autodeterminazione della rendita catastale tramite DOCFA.**

Origini della vicenda

La vicenda trae origine nell’anno 2000, con il citato art. 64 della legge n. 388, con il quale è stato stabilito il diritto dei Comuni a contributi statali compensativi a seguito della perdita di gettito ICI dovuta all’iscrizione in catasto – con conseguente attribuzione della rendita – dei fabbricati commerciali ed industriali posseduti interamente da imprese e classificati nel gruppo “D”, in precedenza tassati al valore iscritto in bilancio da ciascuna impresa, rivalutato convenzionalmente di anno in anno. La norma stabiliva che il ristoro statale doveva essere attribuito se la perdita in questione risultava *“di importo superiore a 3 milioni di lire e allo 0,5 per cento della spesa corrente”*. La differenza di imponibile risiede, come è noto, nel fatto che i fabbricati “D”, prima dell’acatastamento, sono soggetti all’ICI (come ora all’IMU) in base al valore iscritto nei libri contabili delle aziende proprietarie, spesso più elevato del valore calcolato sulla base della rendita catastale.

Dal 2009 i Ministeri dell’Economia e dell’Interno avevano unilateralmente cambiato il criterio di calcolo in vigore fin dal 2001, con un comunicato congiunto del 23 gennaio 2009 della Direzione Centrale della Finanza locale del Ministero dell’Interno e della Direzione Federalismo Fiscale del Ministero dell’Economia e delle Finanze, stabilendo che le disposizioni della legge n. 388 del 2000 contemplavano solo i casi nei quali nel singolo anno di riferimento si erano verificati nuovi minori introiti, rispetto a quelli verificati nell’anno precedente, maggiori delle soglie previste dalla legge. Tale decisione veniva motivata – peraltro senza ricorrere ad atti amministrativi formalizzati – con argomentazioni non supportate dalla norma primaria. Veniva quindi di fatto limitato il calcolo alla sola perdita di gettito registrata sugli immobili passati ad autodeterminazione nel singolo anno, senza consolidare le perdite inferiori alle soglie emerse in periodi immediatamente precedenti.

Il nuovo criterio, subito segnalato come infondato sotto il profilo normativo ed ingiusto sotto il profilo equitativo dalla circolare Anci-Ifel del gennaio 2009, ha avuto l’effetto di impedire a molte amministrazioni locali di richiedere i trasferimenti compensativi. In aggiunta, oltre ad aver significativamente limitato gli indennizzi previsti dalla legge, il mutato orientamento ministeriale ha provocato un’ingente perdita di contributo anche con riferimento alle somme già erogate per gli anni precedenti, sui quali i Ministeri stessi richiedevano il ricalcolo delle certificazioni già presentate, in applicazione retroattiva del nuovo criterio.

Tutte le sentenze citate in accoglimento delle citazioni dei Comuni interessati, hanno accertato che, come in premessa anticipato, in base all’articolo 64 della legge n.388 del 2000, i “minori introiti” dei Comuni da compensare con il trasferimento statale **devono essere calcolati in relazione al**

complesso degli immobili del gruppo catastale "D" passati ad autodeterminazione della rendita catastale, e hanno condannato i Ministeri convenuti a corrispondere ai Comuni ricorrenti gli importi consolidati del minor gettito ICI e IMU per le annualità mancanti, annullando a tutti gli effetti l'operato dei Ministeri interessati adottato a partire dal 2009.

Si cita di seguito un passaggio della sentenza della Corte di appello di Torino richiamata in premessa: *"Il passaggio all'autodeterminazione delle rendite catastali dei fabbricati censiti nella categoria "D" ha determinato, nella generalità dei casi, il passaggio ad una base imponibile ai fini del calcolo dell'Ici inferiore rispetto a quella derivante dal sistema precedente e, conseguentemente, un minor gettito Ici. Da qui la previsione dell'art. 64 della legge 388/2000, finalizzata a sostenere le finanze comunali. Inoltre, nei singoli territori comunali, ogni anno vi è il passaggio "in autodeterminazione" delle rendite riguardanti un certo numero di immobili che - peraltro - si riflette, per ciascuno di essi, anche sugli anni successivi nel senso che il minor introito "originario" viene a ripetersi con periodicità annuale."*

Sul tema si ricorda che il Tribunale di Milano, che per primo ha accolto il ricorso del Comune di Monza, ha di fatto aperto la strada dei ricorsi presso il Giudice Ordinario a tutti quegli enti che, per effetto del più restrittivo criterio di calcolo introdotto nel 2009, non avevano potuto accedere al trasferimento compensativo, ovvero che avevano dovuto ricalcolare gli importi già certificati dovendo restituire le somme corrispondenti alle flessioni di gettito registrate di anno in anno, che da sole non raggiungevano la soglia di accesso al contributo.

Le sentenze del Tribunale di Bologna e ultima quella della Corte di appello di Torino costituiscono dunque un ulteriore e forte segnale di attenzione circa l'esercizio della discrezionalità tecnico-amministrativa da parte dei Ministeri, che deve essere costantemente orientato a principi di legalità e di razionalità, richiamando l'esigenza di interpretazioni delle leggi ancorate alla *ratio* delle stesse e non a motivazioni di mera opportunità.

Fiscalizzazione del trasferimento compensativo

Il dispositivo di compensazione può considerarsi comunque non più applicabile dal 2012, poiché la fattispecie di trasferimenti in esame è stata fiscalizzata in attuazione del decreto 21 giugno 2011 del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di soppressione dei trasferimenti erariali ai comuni ricadenti nei territori delle regioni a statuto ordinario in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 8 del decreto legislativo n. 23 del 2011. Il citato decreto è stato predisposto sulla base dei lavori effettuati in sede Copaff che con il Documento del 14 aprile 2011 ha stilato un elenco di trasferimenti fiscalizzati e non; il documento Copaff è stato successivamente aggiornato il 22 febbraio 2012 con il totale dei trasferimenti fiscalizzati nell'anno 2012 rispetto a quelli del 2011 (tra cui il "Conguaglio trasferimenti per rettifica ICI D").

Conclusioni

È auspicabile che, a seguito delle recenti e concordi sentenze, si determinino le condizioni per una soluzione generale ed equa, attivando le restituzioni delle quote già recuperate e permettendo a tutti i Comuni coinvolti di riformulare le proprie certificazioni con riferimento ai previgenti criteri di calcolo, senza attendere l'apertura di nuovi contenziosi che le sentenze stesse rendono ora possibili per tutti gli Enti che hanno subito un'ingiusta decurtazione di risorse.