

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria ha pronunciato la seguente

Dec. n. 444
Depositata il
15 Settembre
2006

S E N T E N Z A

sul ricorso 278/2005 proposto da:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

rappresentato e difeso da:

AVVOCATURA STATO

con domicilio in PERUGIA

VIA DEGLI OFFICI, 14

presso

AVVOCATURA STATO

contro

COMUNE DI GUBBIO

rappresentato e difeso da:

ROSIMINI CLAUDIO

con domicilio eletto in PERUGIA

PIAZZA ITALIA, 11

presso l'avv. MINCIARONI MASSIMO

(AVVOCATURA PROVINCIALE DI PERUGIA)

per l'annullamento

della delibera della Giunta Comunale di Gubbio n. 69 del 14 marzo 2005

comunicata a mezzo posta elettronica il giorno 29 aprile 2005 con cui sono

state determinate le aliquote I.C.I. per l'anno 2005.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gubbio;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 3 maggio 2006 , la relazione del cons. Annibale Ferrari e udite le parti come da verbale.

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1. La legge n. 431/1998, (che reca nuove disposizioni in materia di locazione degli immobili ad uso abitativo) all'art. 2, comma 4, dispone:

«Per favorire la realizzazione degli accordi *[fra organizzazioni rappresentative dei locatori e degli inquilini]* di cui al comma 3, i comuni possono deliberare, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, aliquote dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) più favorevoli per i proprietari che concedono in locazione a titolo di abitazione principale immobili alle condizioni definite dagli accordi stessi. I comuni che adottano tali delibere possono derogare al limite minimo stabilito, ai fini della determinazione delle aliquote, dalla normativa vigente al momento in cui le delibere stesse sono assunte. I comuni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e successive modificazioni, per la stessa finalità di cui al primo periodo possono derogare al limite massimo stabilito dalla normativa vigente in misura non superiore al 2 per mille, limitatamente agli immobili non locati per i quali non risultino essere stati registrati contratti di locazione da almeno due anni».

Intendendo dare applicazione alle suddette norme, il Comune di

Gubbio, con delibera di giunta comunale del 14 marzo 2005, n. 69 (approvata e fatta propria dal consiglio comunale con delibera 27 aprile 2005, n. 99) ha determinato di applicare l'aliquota straordinaria del 9 per mille (superiore di due punti all'aliquota massima del 7 per mille) agli alloggi non locati, ad eccezione di quelli utilizzati dal proprietario come abitazione principale, ovvero dati in comodato gratuito a parenti in primo grado in linea retta.

2. Detta determinazione del Comune di Gubbio viene impugnata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Ministero dichiara di aver titolo a proporre ricorso, in forza dell'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 446/1997, che concerne gli atti deliberati dagli enti locali nell'esercizio della loro autonomia regolamentare in materia di tributi locali.

A parte alcuni (supposti) vizi di forma e di procedura, manifestamente dedotti in funzione strumentale, il Ministero ravvisa nella delibera impugnata un vizio di fondo, che consisterebbe nell'aver omesso di escludere dal campo di applicazione dell'aliquota maggiorata gli immobili abitativi non locati, utilizzati, bensì, direttamente dal proprietario. ma come abitazione secondaria e non principale ("seconde case").

Ad avviso del Ministero, una interpretazione razionale dell'art. 2, comma 4, della legge n. 431/1998 conduce a ritenere che l'aliquota maggiorata debba riguardare esclusivamente gli alloggi temporaneamente

sfitti ma destinati ad essere dati in locazione; non anche le c.d. seconde case. Pertanto la delibera del Comune di Gubbio sarebbe illegittima nella parte in cui non prevede a sua volta tale esclusione.

Resiste il Comune di Gubbio deducendo varie eccezioni in rito ed in merito.

3. Il Collegio ritiene risolutiva e assorbente la considerazione che il ricorso è inammissibile per le ragioni che appresso si espongono.

3.1. In primo luogo è quanto meno dubbio che l'atto impugnato possa considerarsi "atto regolamentare", ossia espressione dell'autonomia regolamentare in materia di tributi locali, istituita dall'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997.

In effetti, con particolare riferimento all'I.C.I., l'art. 59 dello stesso decreto elenca diffusamente e minuziosamente gli aspetti che possono (o debbono) essere disciplinati dai comuni con i regolamenti di cui all'art. 52. Fra questi non vi è la scelta delle aliquote entro i minimi e i massimi indicati dalla legge per le varie categorie di immobili.

E' pertanto sostenibile che i provvedimenti con i quali vengono determinate le aliquote non siano "atti regolamentari", ma, semmai, atti amministrativi generali. Se così fosse, il Ministero non sarebbe legittimato a ricorrere.

3.2. Vi è, tuttavia, una distinta e prevalente ragione d'inammissibilità.

Si è detto che il Ministero (a parte alcune questioni di forma e di

procedura, invero secondarie e superabili) imputa essenzialmente al Comune di Gubbio di non aver esentato dall'aliquota maggiorata le "seconde case", le quali non rientrerebbero nella previsione della legge n. 431/1998.

Il Collegio, però osserva che la legge invocata, in realtà, nulla dice al riguardo. Essa infatti si limita a disporre che può essere introdotta un'aliquota maggiorata «limitatamente agli immobili non locati per i quali non risultino essere stati registrati contratti di locazione da almeno due anni». Usa, dunque, un'espressione ampiamente omnicomprensiva.

Tuttavia, è plausibile che il campo di applicazione dell'aliquota maggiorata sia più ristretto di quello che sembrerebbe emergere dalla formulazione letterale della norma. In sede interpretativa si potrà valorizzare, ad es., la finalità attribuita dal legislatore all'aliquota maggiorata, che è quella di incentivare la locazione degli alloggi, piuttosto che quella di sostenere il bilancio dell'ente locale.

In questa luce è sostenibile che l'aliquota maggiorata non debba riguardare gli immobili utilizzati come abitazione principale dallo stesso proprietario, o anche da suoi familiari non conviventi (quest'ultima fattispecie è contemplata dall'art. 59 del d.lgs. n. 446/1997 al fine di sancirne l'assimilabilità all'abitazione principale del proprietario, per quanto riguarda il regime I.C.I.).

Si tratta chiaramente di problemi interpretativi che dovranno essere risolti in concreto dal giudice tributario nelle eventuali controversie fra i

contribuenti e gli enti percettori dell'imposta, ove mai questi ultimi abbiano a sostenere una interpretazione estensiva (letterale) della norma.

3.3. E così è anche per la questione ora sollevata dal Ministero ricorrente, che è quella se rientrino o meno nel campo di applicazione dell'aliquota maggiorata anche le c.d. seconde case, ossia quelle utilizzate dal proprietario e/o da suoi familiari come abitazione secondaria. In proposito possono essere addotti vari argomenti in un senso e nell'altro (e il Collegio si ritiene dispensato dall'elencarli). Sta di fatto che la legge n. 431/1998 lascia aperta tale questione.

E anche la determinazione del Comune di Gubbio la lascia aperta, giacché essa non fa altro che richiamare il testo della norma di legge, senza che nulla lasci intendere che l'autorità emanante abbia inteso disporre *contra legem* o *praeter legem*, estendendo l'aliquota maggiorata a fattispecie non contemplate dalla orma primaria.

Sicché, nella misura in cui l'interprete, lavorando sul testo della legge, può giungere alla conclusione che quest'ultimo va interpretato in un senso più o meno restrittivo non coincidente con la formulazione letterale, la stessa conclusione vale per la determinazione del Comune di Gubbio, che a quella legge si richiama.

Si vede così che il Ministero ricorrente, sotto l'apparenza di chiedere al giudice amministrativo di pronunciarsi sulla *legittimità* della delibera comunale, gli chiede in realtà di dettarne una *interpretazione*

prescegliendola fra tutte quelle astrattamente possibili e sostenibili. Ma se facesse ciò il giudice amministrativo invaderebbe il campo del giudice naturale dei rapporti potenzialmente controversi: che è il giudice tributario. E si violerebbero da un lato i confini fra le giurisdizioni, e dall'altro il principio per cui nel nostro ordinamento non sono previste sentenze che risolvano questioni interpretative in via generale ed astratta, svolgendo una funzione paralegislativa, ma solo sentenze che interpretano la legge con riferimento a casi concreti e specifiche controversie.

4. In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile. Si ravvisano giusti motivi per compensare le spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo dell'Umbria, definitivamente pronunciando, dichiara inammissibile il ricorso in epigrafe e compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 3 maggio 2006 con l'intervento dei signori:

| | |
|---------------------------|---------------------------|
| Avv. Pier Giorgio Lignani | Presidente |
| Avv. Annibale Ferrari | Consigliere, estensore |
| Dott. Carlo Luigi Cardoni | Consigliere |
| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE |
| F.to Annibale Ferrari | F.to Pier Giorgio Lignani |

IL SEGRETARIO
F.to Rossella Cardoni