

Le stime dell'IMU, l'accertamento convenzionale e le assegnazioni statali Effetti sui bilanci 2012 e criticità

L'IFEL pubblica da oggi, nella sezione del proprio sito riservata agli amministratori e ai responsabili dei Comuni, alcuni dati relativi alle nuove stime IMU, recentemente pubblicate dal MEF. La revisione delle stime ha già prodotto il ricalcolo delle assegnazioni statali da parte del Ministero dell'Interno, che ha a sua volta pubblicato i nuovi valori del Fondo di riequilibrio o dei trasferimenti, da prevedere per il 2012.

L'utilità di una ripubblicazione – limitata ai dati MEF ma dalla quale si evidenziano anche le variazioni delle assegnazioni statali – risiede, a giudizio dell'IFEL, nell'esigenza di una più chiara esposizione delle variazioni intervenute tra le stime di aprile e di agosto, con riferimento sia all'IMU che all'ICI 2010, e nell'opportunità di ricostruire la composizione del gettito IMU stimato dal MEF, sulla base di dati quasi esclusivamente di fonte ministeriale finora non pubblicati.

Le elaborazioni proposte possono aiutare gli operatori dei Comuni, oggi impegnati nel difficile compito di assicurare una gestione finanziaria corretta ed efficace in un contesto tra i più difficili mai vissuti dai Comuni, a comprendere meglio l'impostazione delle stime governative dell'IMU, che includono diverse voci non direttamente derivabili dall'andamento dei pagamenti dell'acconto di giugno, nonché a valutare le criticità che tali stime presentano non solo in senso generale, ma anche nella propria realtà locale.

Questo documento accompagna le tabelle pubblicate, riportando una sintesi delle problematiche in gioco, anche ai fini della formulazione o revisione del bilancio 2012, insieme ad alcuni importanti aggiornamenti sulle novità intervenute nell'attuazione delle norme che regolano l'IMU e le connesse assegnazioni statali.

I dati che pubblichiamo, relativi a ciascun Comune, riguardano: le stime ministeriali dell'IMU e dell'ICI 2010 revisionate, a confronto con i valori di aprile scorso (tab. 1a); la composizione del gettito dell'IMU stimato dal MEF, in base alla proiezione annua del gettito dell'acconto (stima IFEL) e ad alcuni dati disaggregati di fonte MEF (tab 1b); la variazione delle stime dell'IMU totale (quota Comune più quota Stato) e il ricalcolo del taglio ex art. 28 del d.l. 201 del 2011 (tab 1c); la scomposizione degli effetti della revisione delle stime IMU e ICI e delle norme modificative dell'IMU (d.l. 16 e d.l. 74 del 2012) sulla variazione del taglio compensativo ICI-IMU ex comma 17 (tab 2). Le tabelle sono corredate da note esplicative di cui si raccomanda la lettura – unitamente a questa nota – per una migliore comprensione dei numeri proposti.

L'accesso ai dati attraverso il sito <http://www.portalewebifel.it/> necessita delle credenziali già in uso per l'“area riservata” (“dati Comune”). In caso di perdita della password o di difficoltà di accesso si prega di comunicare il problema esclusivamente via posta elettronica all'indirizzo info@fondazioneifel.it.

Eventuali richieste di chiarimento e l'esposizione di casi particolari riguardanti le stime e la formazione del bilancio devono essere inviate via posta elettronica allo stesso indirizzo info@fondazioneifel.it.

Le stime dell'IMU, l'accertamento convenzionale e le assegnazioni statali Effetti sui bilanci 2012 e criticità

1. Premessa	2
2. Il quadro normativo e le quantificazioni del gettito IMU	3
3. L'accertamento convenzionale	6
4. La revisione dell'ICI 2010	8
5. La revisione delle stime nell'area del terremoto di maggio 2012	8

1. Premessa

Nel corso del mese di luglio sono state revisionate a cura del Ministero delle Economia e delle finanze (MEF) le stime dell'IMU in base alle quali i Comuni devono determinare in via previsionale le risorse 2012¹.

La revisione dell'IMU stimata è necessaria per diversi motivi: in primo luogo, al fine di abbattere le rilevanti incongruenze rilevate da molti Comuni a seguito della stima pubblicata dal MEF nello scorso mese di aprile, anche alla luce dell'andamento degli incassi dell'acconto di giugno; in secondo luogo, per tener conto delle variazioni nella disciplina dell'IMU recate dal d.l. 16 del 2012; in terzo luogo, per considerare gli effetti del terremoto del 20 e 29 maggio, che ha colpito i territori di tre province dell'Emilia-Romagna e diversi Comuni delle province di Mantova e Rovigo.

A questi aspetti si è aggiunta anche l'esigenza di rivedere le valorizzazioni dell'ICI convenzionale relativa al 2010, il cui ammontare concorre alla definizione della riduzione compensativa del FSR. Infatti, come è noto, l'ammontare dell'IMU stimata condiziona fortemente l'insieme delle risorse disponibili per ciascun Comune, attraverso la determinazione della variazione compensativa ICI-IMU (co. 17, art. 13 del d.l. 201, da applicarsi al Fondo di riequilibrio o ai trasferimenti statali) e del taglio disposto con l'art. 28 dello stesso d.l. 201, che va ripartito in proporzione del gettito totale dell'IMU (quota Comune *più* quota Stato).

Si consideri, comunque, che le "risorse nette" derivanti ai Comuni dall'introduzione dell'IMU, identificabili nella somma algebrica: gettito IMU quota Comune \pm variazione compensativa del Fondo di riequilibrio (o dei trasferimenti statali) ex co. 17, art. 13, del d.l. 201 restano invariate nel complesso e per ciascun Comune, a meno delle variazioni introdotte dal MEF nell'ammontare dell'ICI 2010 di riferimento, che per la maggioranza dei Comuni ammontano a - 1,45% rispetto all'importo considerato ai fini delle stime di aprile.

Infine, il nuovo comma 12-*bis* dell'art. 13 del d.l. 201 (introdotto dal d.l. 16) impone ai Comuni di formulare le previsioni di entrata in modo "convenzionale", utilizzando le stime ministeriali (ora revisionate) unitamente alle conseguenti revisioni delle assegnazioni del Ministero dell'Interno ai fini della formazione del bilancio di previsione².

Le stime pubblicate comprendono diverse poste non direttamente derivabili dai versamenti in acconto, il cui peso è differenziato tra i diversi Comuni. Si tratta, in particolare, del gettito derivante dai fabbricati rurali in corso di accatastamento, dalla regolarizzazione degli immobili fantasma, e da pagamenti ritardati rispetto alla normale scadenza. Vengono inoltre imputati nella base imponibile e nel gettito della quota comunale dell'IMU anche gli immobili di proprietà comunale non utilizzati per compiti istituzionali, contrariamente al senso comune (è chiaro che non si tratta di risorse effettive), nonché a principi ordinamentali del sistema fiscale che non permettono di ipotizzare "autoversamenti" di un soggetto impositore a se stesso.

¹ La pubblicazione è avvenuta su http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/web/guest/ap_home, nella sezione "Servizi", alla quale si accede con le stesse credenziali utilizzate per Siatel 2.0-PuntoFisco.

² Nota aggiornata al 20 agosto: http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/nota_metodologica_spett_12.html; dati aggiornati per Comune: <http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/1/0>.

Va segnalato che ogni variazione della stima dell'IMU (intesa in questo caso nel suo complesso – quota Comune più quota Stato) comporta una variazione nelle assegnazioni statali per ciò che riguarda l'applicazione del taglio ex art. 28 del d.l. 201. Come è noto, tale taglio ammonta a 1.450 mln. di euro per i Comuni delle regioni a stato ordinario e delle Isole e a 60 mln. di euro per i Comuni delle regioni a statuto speciale del Nord e si ripartisce in proporzione del gettito (totale) dell'IMU. Pertanto un aumento del gettito IMU porterà ad una maggior riduzione delle assegnazioni statali ex art. 28, e viceversa. A seguito delle variazioni intervenute, il taglio in questione risulta pari al 7,35% circa del nuovo gettito totale dell'IMU di ciascun Comune.

Va anche ricordato in premessa che, con d.m. Interno del 2 agosto, **il termine per l'approvazione del bilancio di previsione del 2012 è stato ulteriormente prorogato al 31 ottobre**, su richiesta dell'ANCI, anche in considerazione delle incertezze derivanti dall'anticipazione dell'IMU. **Risulta, pertanto, altresì prorogato alla stessa data anche il termine per la deliberazione o variazione delle aliquote e dei regolamenti dell'IMU³, oltre che per gli analoghi adempimenti sugli altri tributi e tariffe comunali relativi al 2012.**

La rettifica delle stime iniziali del MEF dovrebbe assicurare un maggior accostamento rispetto alle valutazioni dell'ammontare del gettito che i Comuni hanno effettuato sulla base delle proprie conoscenze del patrimonio immobiliare locale. Le disposizioni circa la previsione e l'accertamento convenzionali dell'IMU permettono una migliore possibilità di gestione della previsione di entrata, anche ai fini della determinazione delle aliquote e della disciplina dell'IMU e delle altre entrate proprie, ma lasciano tuttora aperti significativi margini di incertezza legati all'effettiva consistenza delle riscossioni annuali.

Appare pertanto opportuno fornire alcuni chiarimenti circa il processo di revisione delle stime ministeriali e circa gli effetti sulle assegnazioni destinate ai Comuni, sia nel loro complesso, sia con riferimento alla situazione specifica del singolo ente.

2. Il quadro normativo e le quantificazioni del gettito IMU

Sintetizziamo il quadro normativo di riferimento, richiamando poi le innovazioni introdotte con il d.l. 16 del 2012, che mirano a trattare le problematiche create dall'inedita commistione sia tra i diversi enti beneficiari dell'IMU, che resta un tributo formalmente comunale, sia tra l'ammontare del gettito e la modulazione delle assegnazioni statali (FSR o trasferimenti).

L'anticipazione dell'IMU al 2012 è stata decisa con il decreto legge 201 del 6 dicembre 2011, art. 13, sulla base dei seguenti parametri normativi o previsionali di attuazione:

- gettito previsto ad aliquota standard (4 per mille con detrazione di 200 euro per abitazione principale e relative pertinenze; 2 ‰ per i fabbricati rurali strumentali; 7,6 ‰ per gli altri immobili) pari a 21,46 mld. di euro, di cui 12,43 destinati ai Comuni e 9,03 mld. destinati allo Stato;
- variazione compensativa (ex co. 17) rispetto al gettito dell'ICI 2010, valutato all'epoca in 9,2 mld. di euro, pari alla differenza "ICI 2010 – IMU quota comuni", cioè a -3,23 mld., di cui circa 1,6 formalmente riconducibili all'abolizione dell'Irpef sugli immobili non locati – che già risultava assegnata ai Comuni attraverso il FSR – il cui gettito viene ora assorbito dall'IMU (quota Comuni);
- taglio ex art. 28 del d.l. 201, pari su scala nazionale a 1,51 mld. di euro, ripartito tra i Comuni in proporzione del gettito totale dell'IMU. La riduzione era quindi pari al 7,056% circa del gettito IMU totale acquisito presso ciascun Comune;
- nel gettito previsto risultava compresa la quota derivante dagli immobili di proprietà comunale non utilizzati per compiti istituzionali che – in linea teorica – il Comune avrebbe dovuto versare in parte allo Stato e in parte a se stesso;
- le riduzioni obbligatorie previste dalla legge a favore delle abitazioni regolarmente assegnate degli Ater/IACP e delle cooperative edilizie a proprietà indivisa (-200 €/unità immobiliare) risultavano

³ Il termine per gli adempimenti IMU, per effetto delle modifiche introdotte dal d.l. 16, era fissato al 30 settembre 2012, scadenza che, eccezionalmente, risultava posteriore al termine per l'approvazione del bilancio. Con la proroga al 31 ottobre del termine per l'approvazione del bilancio, gli adempimenti relativi all'IMU e agli altri tributi comunali possono uniformarsi al nuovo termine, in applicazione della normativa ordinaria (art. 172, co. 1, lettera e), del TUEL e art.1, co. 169 della l. 296 del 2006).

interamente a carico dei Comuni, mentre allo Stato sarebbe stata attribuita la quota spettante ad aliquota ordinaria standard, al lordo delle detrazioni.

Su queste basi sono state a suo tempo effettuate a cura del MEF le stime del gettito del tributo disaggregate per singolo Comune e sono state definite provvisoriamente, a cura del Ministero dell'Interno le assegnazioni spettanti a titolo di FSR o trasferimenti statali (pubblicazioni sui rispettivi siti in data 20 aprile 2012).

Importanti modifiche alla disciplina dell'IMU e alla ripartizione del gettito sono state introdotte successivamente, con il d.l. 16 del 2012 (conv. con legge 26 aprile 2012, n. 44). In estrema sintesi, tali modifiche riguardano i seguenti punti, con le rispettive quantificazioni governative riportate nella relazione tecnica al provvedimento:

- diminuzione del gettito complessivo netto per effetto dell'introduzione di agevolazioni relative al settore agricolo, agli immobili storici e agli immobili inagibili; tale diminuzione è valutata dal Governo nel complesso in 71,1 mln. di euro, di cui 29,1 in diminuzione della quota statale e 42 mln. in diminuzione della quota comunale;
- rinuncia dello Stato alla quota ad esso spettante proveniente dagli immobili comunali e dalle abitazioni degli IACP/Ater e delle cooperative edilizie a proprietà indivisa, per un valore complessivo a diminuzione della quota statale pari rispettivamente a circa 303 e 64 mln. di euro.

Il d.l. 16 modifica in modo significativo l'ammontare della variazione compensativa (ICI 2010 – IMU quota Comuni), escludendo l'applicazione del comma 17, art. 13, del d.l. 201 con riferimento agli immobili di proprietà comunale, alle abitazioni regolarmente assegnate degli Ater/IACP e alle abitazioni delle cooperative edilizie a proprietà indivisa assegnate ai soci come abitazione principale. Ad avviso dell'ANCI, tali modifiche (nuove formulazioni dei commi 10 e 11, art. 13, d.l. 201), insieme alla diversa quantificazione dell'ICI 2010, avrebbero dovuto portare ad un consistente incremento del fondo di riequilibrio, come meglio argomentato nel seguito di questo paragrafo.

Un ulteriore fattore di modifica della previsione dell'IMU deriva dagli eventi sismici di fine maggio che hanno colpito oltre cento Comuni di tre province dell'Emilia Romagna e di una provincia ciascuna delle regioni Lombardia e Veneto. Gli interventi normativi legati al terremoto, tuttora in corso di maggior definizione, comportano:

- a) la sospensione del pagamento dell'IMU dovuta per il 2012 sugli immobili siti nei Comuni colpiti⁴;
- b) l'esenzione dall'IMU per i fabbricati distrutti o gravemente danneggiati fino alla ricostruzione e comunque fino al 2014;
- c) l'esenzione analoga al punto precedente per i casi di grave danneggiamento verificatisi fuori dai territori più direttamente colpiti;

Secondo il Governo, le previsioni di minor gettito per i punti b) e c) comportano una riduzione di circa 26,3 mln. di euro, di cui 15,2 riconducibili alla quota IMU spettante ai Comuni, mentre la sospensione di cui al punto a) comporterebbe un incasso differito pari a circa 320 mln. di euro, di cui 190 mln. riconducibili alla quota IMU comunale. Queste quantificazioni, unitamente alla ripartizione del gettito oggetto di sospensione effettuata dal MEF, appaiono incongrue e producono gravi anomalie nella nuova ripartizione del FSR tra gli enti terremotati, come meglio indicato nel successivo paragrafo 5.

Il dispositivo dell'accertamento convenzionale delle entrate connesse all'IMU (co. 12-bis, art. 13, del d.l. 201, introdotto con il d.l. 16) è trattato nel successivo paragrafo 3.

Nel complesso, le variazioni della disciplina dell'IMU e della ripartizione dell'entrata porterebbero secondo le nuove stime del Governo ad un gettito complessivo dell'IMU pari a circa 20,9 mld. di euro, di cui 8,53 spettanti allo Stato e 12,37 spettanti ai Comuni. Le quantificazioni sopra riportate sono sintetizzate nei due prospetti seguenti

⁴ Si ricorda che in base al D.M. 1° giugno 2012, l'IMU dovuta per gli immobili siti nei territori dei Comuni coinvolti è stata sospesa fino al 30 settembre 2012. Il successivo d.l. n. 74 (conv. con l. n.122 del 2012) non proroga espressamente tale termine, indicando tuttavia per diversi adempimenti amministrativi e fiscali il nuovo termine del 30 novembre 2012 (art. 8) "in aggiunta" a quanto previsto dal D.M. 1° giugno. L'ambiguità di tale dispositivo ha fatto prevalere tra i commentatori l'opinione che il termine per il pagamento dell'IMU non risulti prorogato dalla norma di legge citata. Tale interpretazione è stata peraltro confermata con nota dell'Agenzia delle entrate del 16 agosto scorso. Successivamente, con il D.M. Ministero dell'economia e delle finanze del 24 agosto 2012 (Gazzetta Ufficiale del 30 agosto), è stata prevista la proroga al 30 novembre. Il decreto stabilisce inoltre che con successivo provvedimento del Ministero dell'economia saranno stabilite le modalità di effettuazione degli adempimenti e dei versamenti oggetto di sospensione.

In base alle valutazioni governative (relazioni tecniche alle norme sull'IMU), la nuova stima del gettito dell'IMU, così come emerge dai dati pubblicati dal MEF, viene sintetizzata di seguito

Prospetto 1. Variazione della stima dell'IMU per effetto dei decreti 16 e 74 del 2012 (in mln. €)

	IMU Comuni	IMU Stato	Totale IMU
Stima MEF ex d.l. 201 (apr 2012)	12.430	9.030	21.459
<i>Variazioni di gettito ex d.l. 16</i>	-42	-29	-71
<i>Variazioni per immobili comunali e Ater/IACP (d.l. 16)</i>	0	-367	-367
<i>Riduzione per effetti del terremoto Emilia</i>	-15	-11	-26
Nuova stima MEF (ago 2012)	12.372	8.623	20.996

Come emerge dal prospetto 2, inoltre, le stime governative dell'IMU includono alcune quote che dovrebbero confluire nel saldo di dicembre, ma che non sono direttamente derivabili dalla proiezione su base annua del gettito registrato in acconto.

Prospetto 2. Composizione del gettito IMU quota Comune

	Importo (mln.€)	Composizione %
Nuova stima MEF (ago 2012)	12.372	100
Proiezione gettito giugno 2012 su base annua (stima IFEL su dati F24, ripart. deleghe al 4 lug)	11.318	91,5
Pagamenti ritardati ("code", fonte MEF)	255	2,1
Gettito IMU immobili comunali (fonte MEF)	300	2,4
Fabbricati rurali in via di accatastamento (fonte MEF)	70	0,6
Recupero fabbricati c.d. "fantasma" (elaborazioni IFEL su dati MEF)	240	1,9
Pagamenti sospesi per il terremoto mag 2012 (fonte MEF)	189	1,5
<i>Totale gettito atteso ulteriore rispetto alla proiezione annua acconti</i>	<i>1.055</i>	<i>8,5</i>

Si tratta, in gran parte, di gettiti attesi a dicembre in relazione a ipotesi di comportamento di talune fasce di contribuenti, ovvero di conseguenze della conclusione di percorsi di accatastamento di fabbricati che dovrebbero comportare il corrispondente recupero in termini fiscali:

- gettito da pagamenti ritardati, che il MEF ritiene riconducibili a circa 700 mila contribuenti, che confluirebbero nella quota IMU comunale di dicembre per 255 mln. di euro;
- gettito da fabbricati rurali in corso di accatastamento ex co. 14-ter, art. 13, d.l. 201, per 70 mln. di euro, interamente spettanti ai Comuni;
- gettito da fabbricati c.d. "fantasma", in corso di individuazione a seguito della pubblicazione dei dati da parte dell'Agenzia del Territorio (Comunicato AdT 5 maggio 2012), di cui 240 risulterebbero spettanti ai Comuni;
- gettito da acquisire a seguito del termine della sospensione concessa ai territori dei Comuni colpiti dal terremoto, che il MEF valuta in circa 189 mln. di euro (IMU comunale)

- gettito virtuale derivante dall'IMU che i Comuni dovrebbero pagare a se stessi per gli immobili posseduti nel proprio territorio e non utilizzati per compiti istituzionali (circa 300 mln. di euro). Secondo l'interpretazione governativa infatti, le modifiche al comma 11, art. 13 del d.l. 201 non comportano l'esclusione di tale quota (in via diretta o attraverso l'aumento del fondo di riequilibrio), ma soltanto la rinuncia dello Stato al gettito di propria spettanza.

Quest'ultimo elemento, unitamente al rifiuto del Governo di considerare l'esigenza di una revisione in aumento del gettito ICI 2010⁵ di riferimento per l'applicazione del comma 17 (variazione compensativa ICI-IMU comunale), ha costituito il principale motivo di divergenza che ha condotto l'Anci a non concedere il proprio assenso alla revisione delle stime dell'IMU e delle assegnazioni statali nella Conferenza Stato-Città e Autonomie locali del 2 agosto scorso. La perdita sostanziale che i Comuni subiscono per effetto di questi due fattori è valutabile in oltre 750 mln. di euro, come riportato nella nota tecnica sulle richieste avanzate dall'Anci in Conferenza, pubblicata sul sito dell'IFEL.

3. L'accertamento convenzionale

Le incertezze sulla dimensione del gettito IMU e sulla conseguente determinazione di ampie quote dell'FSR e dei trasferimenti statali, hanno portato, con il d.l. 16, all'introduzione del nuovo comma 12-*bis* nell'art. 13 del d.l. 201.

La norma prevede la proroga dei termini per la regolamentazione e per la determinazione delle aliquote dell'IMU da parte dei Comuni al 30 settembre 2012⁶ e la possibilità che il Governo ridefinisca, attraverso un DPCM, le stesse aliquote di base entro il termine del 10 dicembre 2012. Alla luce dell'andamento dell'acconto di giugno, il Governo ha comunicato di non volersi avvalere di tale possibilità ritenendo centrati gli obiettivi di gettito.

Le perduranti incertezze sulla dimensione delle risorse che i Comuni potranno effettivamente acquisire con l'IMU riguardano l'effettiva realizzazione delle quote aggiuntive che il Governo ritiene acquisibili con il saldo di dicembre, delle quali almeno una riguardante il gettito virtuale derivante dagli immobili di proprietà degli stessi Comuni che, quindi, non può in alcun modo costituire risorsa disponibile per il bilancio comunale.

Il nuovo comma 12-*bis*, allo scopo di fronteggiare tali margini di incertezza e riprendendo gli obiettivi dell'Accordo del 1° marzo, introduce per via legislativa l'istituto dell'accertamento convenzionale, con riferimento sia alle prime stime pubblicate in aprile, sia alla recente revisione: *"L'accertamento convenzionale è rivisto, unitamente agli accertamenti relativi al FSR e ai trasferimenti erariali in esito a dati aggiornati da parte del medesimo Dipartimento delle finanze, ai sensi dell'accordo in conferenza Stato-città e autonomie locali del 1° marzo 2012."*

In base a tale dispositivo, nella formazione del bilancio i Comuni devono introdurre a titolo di IMU di propria spettanza le stime effettuate dal MEF ora revisionate e, a titolo di assegnazioni statali (FSR o trasferimenti), quelle pubblicate contestualmente dal Ministero dell'Interno.

Pertanto, per effetto della stessa norma, anche nei casi in cui il bilancio sia già stato deliberato con o senza l'applicazione del dispositivo in questione, i Comuni dovranno recepire nel proprio bilancio attraverso un'apposita variazione le nuove previsioni ed accertamenti convenzionali dell'IMU a disciplina standard, derivanti appunto dalle nuove stime, nonché le variazioni delle assegnazioni statali (Fondo di riequilibrio o trasferimenti).

Naturalmente, la formulazione del bilancio dovrà riflettere anche le eventuali variazioni di risorse derivanti da modifiche delle aliquote e della disciplina dell'IMU decise in autonomia dal Comune. In tal caso, all'importo della stima ministeriale, che riguarda esclusivamente la disciplina di base dell'IMU, andrà aggiunto il risultato netto degli effetti della manovra comunale (aumento o diminuzione delle aliquote e della detrazione; ampliamento dei regimi agevolativi), calcolato sulla base delle previsioni comunali. Tale

⁵ Con il Comunicato del 24 maggio 2012, l'ISTAT ha reso nota la revisione dei Conti della PA, comprendente l'aumento dell'ICI 2010 per circa 460 mln. di euro. Il nuovo dato ICI 2010 è valutato ora dall'ISTAT in 9.657 mln. di euro, a fronte dei 9.193 milioni considerati dal MEF nella pubblicazione dei dati dello scorso aprile. Cfr. <http://www.istat.it/it/archivio/63156>, "Tavole" (tav. 12 e tav. 16).

⁶ Ved. nota 3 circa il superamento di tale termine derogatorio a seguito della proroga dell'approvazione dei bilanci 2012 al 31 ottobre.

risultato, si ricorda, è interamente di spettanza (o a carico) del Comune, in quanto la riserva statale sul gettito si applica esclusivamente al gettito derivante dalla disciplina di base dell'IMU.

Schematizzando il procedimento, la risorsa IMU da iscrivere in bilancio sarà composta di due addendi:

- a) IMU a disciplina standard (stima MEF)
- b) Risultato netto della manovra comunale (stima Comune)

Quest'ultimo elemento, a sua volta, sarà pari al risultato della seguente differenza:

Stima del gettito comprensivo degli effetti della manovra comunale

meno

Stima del gettito IMU ad aliquota standard,

dove ambedue i valori derivano dalle stime comunali della struttura e dell'andamento del tributo.

La situazione descritta, pur permettendo di evitare situazioni di squilibrio in corso d'anno di difficile gestibilità, non può tuttavia risolvere l'eventualità di scostamenti significativi tra gettito IMU convenzionalmente accertato e gettito effettivamente acquisito. L'accertamento convenzionale, infatti, secondo le indicazioni dello stesso comma 12-bis, *"non dà diritto al riconoscimento da parte dello Stato dell'eventuale differenza tra gettito accertato convenzionalmente e gettito reale"*.

L'eventuale scostamento che risulti superiore ad una soglia fisiologica si tradurrà quindi in un deficit di cassa, a meno che non sia coperto in uno dei modi previsti dalle norme e dalle consuetudini di gestione del bilancio: l'iscrizione di importi a fondo di accantonamento (fondo svalutazione crediti, ad esempio); un ulteriore aumento di entrate (derivanti dall'IMU o da altre fonti proprie); una riduzione delle spese previste.

Qualche osservazione specifica appare necessaria con riferimento alle quote che il MEF imputa a titolo di IMU dovuta dai Comuni stessi per gli immobili di loro proprietà. Va osservato, anzitutto, che il dato imputato dal MEF (ora pubblicato nella sezione riservata del sito IFEL, quadro 1b, con riferimento a ciascun ente) non ha alcun carattere di ufficialità e, pertanto, non c'è alcun obbligo di considerare tale specifica quantificazione nel bilancio comunale. E' tuttavia fuor di dubbio che, nella non condivisibile impostazione governativa, il gettito "virtuale" derivante dagli immobili comunali concorre alla formazione della stima del gettito IMU.

Sotto il profilo logico ed ordinamentale, dunque, a fronte del valore complessivo della stima IMU ministeriale che deve essere iscritto in bilancio, comprensivo di una quota riconducibile agli immobili di proprietà del Comune, sarà necessario sterilizzare tale quota in uno dei modi sopra accennati, in quanto certamente improduttiva di reali risorse aggiuntive. Per quanto riguarda la quantificazione, il Comune stesso potrà provvedervi essendo, come è ovvio, il soggetto che ha la migliore conoscenza del proprio patrimonio immobiliare e dei relativi usi.

Per quanto riguarda il processo di revisione delle stime, va comunque segnalato che esso rimane aperto. Il citato comma 12-bis richiama, infatti, l'Accordo del 1° marzo 2012, il quale a sua volta prevede che *"entro il mese di febbraio del 2013 verranno effettuate le ulteriori verifiche in ragione del pagamento a saldo del mese di dicembre, in base ai dati disponibili attraverso il modello F24."* (art. 5, comma 3). A seguito dei pagamenti di dicembre potranno pertanto essere attivate rettifiche relative a situazioni particolari che evidenzino gravi difformità nei gettiti rispetto alle stime revisionate del MEF, che potrebbero avere effetti di lieve entità sulle assegnazioni da riconoscere alla generalità dei Comuni. Tali effetti non possono essere esclusi, in quanto il Governo ha finora negato ogni eventualità di integrazione delle risorse destinate ai Comuni e pertanto il perimetro delle assegnazioni è da considerarsi costante, almeno nell'immediato, e non modificabile anche a fronte di evidenze negative.

4. La revisione dell'ICI 2010

Come accennato in premessa, la quantificazione dell'ICI 2010 pubblicata in aprile ha fatto emergere diverse anomalie e conseguenti esigenze di rettifica, in parte recepite dalla recente revisione delle stime. Le rettifiche apportate dal MEF derivano in sostanza da tre tipi di anomalie:

- acquisizione di nuovi dati relativi ai certificati dei conti consuntivi in precedenza non pervenuti o oggetto di rettifica per errori materiali o logici (importi errati o non allocati correttamente);
- modifica della procedura di calcolo del MEF in presenza di dati mancanti o palesemente errati;
- accoglimento di istanze documentate di rettifica per elementi che non incidono sul contenuto dei certificati, ma che alterano l'effettivo valore dell'ICI riscossa o accertata (ad esempio, l'effetto di anticipazioni concesse dal concessionario e regolate su più di un esercizio).

Nel complesso, tali rettifiche hanno portato all'emersione di un significativo maggior gettito netto (valutabile in circa 80 mln. di euro). Il rifiuto del Governo ad integrare le risorse destinate alle assegnazioni statali, anche con riferimento a queste evidenze incontestabili, ha fatto sì che il valore complessivo dell'ICI 2010 sia stato mantenuto fisso su 9.193 mln. di euro, lo stesso importo utilizzato ai fini della precedente stima. Pertanto, i nuovi valori dell'ICI 2010, complessivamente superiori, sono stati riproporzionati al ribasso riducendo l'importo per la generalità dei Comuni, anche nei casi di invarianza dei dati di consuntivo. La riduzione prevalente applicata è pari all'1,45% circa, che si aggiunge alla riduzione a suo tempo applicata pari allo 0,85%. Va in proposito segnalato che si registrano diversi casi di aumento o diminuzione anomala dell'ICI 2010, anche in assenza di variazione dei dati di consuntivo (o di esigenze evidenti di rettifica), che non sembrano spiegabili né logicamente, né sulla base della breve nota metodologica pubblicata dal MEF sul "Portale del Federalismo".

Più in generale, il mantenimento dell'ICI 2010 allo stesso livello determinato a gennaio 2012 sulla base dei dati provvisori ISTAT relativi ai Conti della Pubblica Amministrazione comporta un ulteriore e significativo "taglio" alle risorse comunali, come riportato nella nota presentata alla Conferenza Stato-Città, che contraddice il senso della "compensazione" prevista al comma 17, art. 13, del d.l. 201 (ved. in proposito la nota 5).

5. La revisione delle stime nell'area del terremoto di maggio 2012

La revisione della stima dell'IMU presenta difficoltà specifiche nel caso dei Comuni colpiti dal terremoto. Si tratta di 104 Comuni (per oltre 800 mila abitanti), per i quali l'acquisizione dei dati relativi agli incassi dell'IMU in acconto non costituisce un significativo miglioramento di conoscenza per la rettifica delle stime ministeriali pubblicate lo scorso aprile, come invece accade, di norma, nel caso degli altri Comuni. Le disposizioni dettate fin dai giorni successivi al sisma, infatti, prevedevano la sospensione dei pagamenti dell'IMU fino al 30 settembre 2012, oltre all'esclusione dal tributo per gli immobili distrutti o comunque oggetto di ordinanze di sgombero.

I pagamenti dell'IMU intervenuti a giugno, nonostante la sospensione, ammontano a circa il 27% della previsione originaria del MEF e sono distribuiti in modo molto disomogeneo, in genere con proporzionalità inversa alla gravità dei danni subiti dai comuni coinvolti. Gli importi riscossi non possono quindi rappresentare un indicatore dell'effettiva dimensione del gettito, né della propensione al pagamento dei contribuenti.

Le nuove stime pubblicate dal MEF per i Comuni terremotati mostrano risultati anomali su due punti principali:

- a) forte crescita della stima del gettito complessivo rispetto ai valori pubblicati in aprile (da 210 a 276 mln. di euro per la sola quota comunale, +31,4%);
- b) sovradimensionamento ed errata ripartizione delle risorse considerate a titolo di gettito IMU sospeso, pari a circa 190 mln.

Per quanto riguarda il punto a), un aumento di gettito potenziale così elevato non ha paragoni in nessun'altra area regionale, se non in alcune regioni dove la stima MEF di aprile appariva nel complesso sensibilmente sottodimensionata (Trentino-Alto Adige, Basilicata, Molise). Nelle aree contigue al terremoto, al contrario, la revisione di agosto ha portato in genere a riduzioni, più o meno marcate, del gettito stimato.

Per quanto riguarda il punto b), la ripartizione del gettito stimato come sospeso (che appare comunque sovradimensionato nel suo complesso) sembra effettuata in proporzione diretta delle riscossioni registrate in acconto nonostante la sospensione disposta dalla legge.

Ciò significa che i Comuni nei quali si è verificato – in proporzione della vecchia stima – un maggior ammontare di versamenti effettivi, probabilmente per effetto della scarsa percezione del beneficio da parte di contribuenti non direttamente danneggiati dal sisma, si vedono aumentare in alcuni casi vertiginosamente il valore dell'IMU da iscrivere in bilancio. A tale valore non corrisponderà – una volta spirato il termine della sospensione – alcun significativo aumento degli incassi, mentre le assegnazioni statali saranno radicalmente ridotte in conseguenza dell'abnorme aumento della stima dell'IMU, non solo per effetto della variazione "compensativa" ex comma 17, ma anche per il taglio di cui all'articolo 28, proporzionato al gettito IMU totale stimata.

Sui 104 Comuni dell'area del terremoto, ben 62 registrano un aumento della stima IMU superiore al 50% del precedente valore; di questi, 34 mostrano aumenti per oltre il 100% (fino al caso-limite del 516%, oltre sei volte il valore di aprile); all'estremo opposto, riduzioni per oltre il 30% riguardano 14 comuni, di cui 8 diminuiscono di oltre il 50% (fino al minimo di -77,6%). Tali variazioni, da considerare in larga parte anomale, privano di significatività i dati pubblicati nell'area riservata del sito IFEL relativi ai Comuni colpiti dal terremoto.

Gli effetti sulle assegnazioni statali ai Comuni dell'area configurano evidentemente gravi rischi di tenuta della gestione finanziaria a breve e medio termine. I Comuni oggetto di sopravvalutazione dell'IMU vedono non solo azzerato il proprio fondo di riequilibrio, ma non potranno contare, in tutto o in parte, sul gettito IMU di dicembre, trattenuto dallo Stato a copertura delle compensazioni e dei tagli conseguenti alla stima IMU. Anche i Comuni che hanno avuto riduzioni in eccesso del gettito stimato dell'IMU rischiano forti squilibri finanziari se non adotteranno una gestione di estrema prudenza nell'utilizzo delle assegnazioni statali, a fronte della prospettiva – peraltro del tutto auspicabile ed urgente – di una revisione ulteriore dei dati ministeriali.

Fatti salvi gli approfondimenti tecnici tuttora necessari, è urgente una verifica congiunta con i ministeri coinvolti ed in particolare con il MEF per porre rimedio ad una situazione che può aggiungere ulteriori elementi di grave criticità nell'area del terremoto.