



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.
sul ricorso numero di registro generale 3303 del 2014, proposto dal Comune di Lamezia Terme, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Ettore Jorio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Beniamino Caravita di Toritto in Roma, via di Porta Pinciana, n. 6;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria per legge, con ufficio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. per la CALABRIA, CATANZARO - SEZIONE I n. 471/2014, resa tra le parti, concernente l'addizionale comunale Irpef anno 2013 - modifica dell'aliquota in vigore nell'anno 2012.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2014 il Consigliere Doris Durante;

Uditi per le parti l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto e l'avvocato dello Stato Fabio Tortora;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, chiedeva l'annullamento della deliberazione n. 54 del 14 dicembre 2013, con la quale il consiglio comunale di Lamezia Terme aveva stabilito l'applicazione dell'addizionale comunale Irpef per l'anno 2013, modificando l'aliquota in vigore nell'anno 2012, fissandola nella percentuale dello 0,80%.

Il Ministero deduceva l'illegittimità della delibera: a) per violazione del termine perentorio di cui al combinato disposto dell'art. 1, comma 169, della l. n. 296 del 2006 e dell'art. 8 del d.l. n. 102 del 2013; b) per incompetenza e violazione dell'art. 23 Cost. e dell'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 360 del 1998; c) per violazione dell'art. 3 della l. n. 212 del 2000.

2.- Con la sentenza n. 471 del 21 marzo 2014, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, respinte le eccezioni in rito sollevate dal Comune di Lamezia Terme, ha accolto il ricorso proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ed ha annullato la delibera impugnata ritenendo, come dedotto dal

Ministero, che il termine del 30 novembre 2013 per l'approvazione delle aliquote Irpef è termine perentorio, con la conseguenza che la deliberazione consiliare impugnata, adottata in data successiva al 30 novembre 2013, è illegittima e deve essere annullata.

3.- Il Comune di Lamezia Terme ha proposto appello, chiedendo l'annullamento o la riforma della sentenza del TAR, perché erronea sotto plurimi profili.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha chiesto il rigetto dell'appello.

Le parti hanno depositato memorie difensive ed alla camera di consiglio del 10 giugno 2014, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare di sospensione dell'esecutività della sentenza, avvertite le parti, la causa è stata riservata per la decisione di merito.

4.- L'appello è infondato e va respinto.

5.- Con il primo motivo di appello si assume l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto l'eccezione di carenza di interesse del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'impugnazione della deliberazione di consiglio comunale n. 54 del 14 dicembre 2013.

Secondo il Comune di Lamezia Terme, l'art. 52 del d. lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997 non conferirebbe al Ministero una legittimazione generale ed indiscriminata a contestare i regolamenti del comune sulle entrate, ma occorrerebbe una verifica in concreto di detto interesse, che nel caso non sussisterebbe.

Ritiene la Sezione che tale deduzione vada respinta, perché non risulta coerente con il potere attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze dalla norma citata.

L'articolo 52 del d. lgs. n. 446 del 1977 attribuisce, infatti, al Ministero dell'economia e delle finanze una sorta di legittimazione straordinaria a ricorrere

alla giustizia amministrativa, per l'annullamento dei regolamenti e degli atti in materia di tributi adottati dall'ente locale, per motivi di legittimità.

Tale legittimazione, conferita al Ministero dalla norma citata, prescinde dall'esistenza di una lesione di una situazione giuridica tutelabile in capo allo stesso dicastero, configurandosi come una legittimazione *ex lege*, esclusivamente in funzione e a tutela degli interessi pubblici la cui cura è affidata al Ministero dalla stessa legge (cfr. Cons. Stato, sez. 3, parere del 14 luglio 1998).

6.- Il Comune appellante chiede che sia dichiarata l'improcedibilità del ricorso di primo grado per mancata impugnazione della deliberazione del consiglio comunale n. 56 del 16 dicembre 2013, recante il bilancio di previsione del 2013.

Il motivo è infondato.

Il bilancio di previsione ha natura di atto ricognitivo di atti e di provvedimenti impositivi già adottati dall'amministrazione, sicché non incide sulla validità degli stessi, risolvendosi solamente in una sorta di autorizzazione a darvi esecuzione.

Ne consegue che la mancata impugnazione dell'atto di approvazione del bilancio di previsione non implica acquiescenza all'atto impositivo, sì da attribuirgli definitività, con conseguente improcedibilità dell'azione intrapresa per il suo annullamento.

Peraltro, la delibera recante il bilancio di previsione non è mai stata trasmessa al Ministero per la pubblicazione, sicché la maggiore misura delle aliquote Irpef, nemmeno attraverso il bilancio di previsione in cui è stata riportata, ha potuto acquisire l'efficacia costitutiva prevista dalla normativa vigente in materia.

L'art. 1, comma 3, del d. lgs. 28 settembre 1998, n. 360 prevede, infatti, ai fini dell'efficacia, l'obbligo di pubblicare le delibere di approvazione delle aliquote Irpef sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la conseguenza che, in mancanza di tale adempimento, la delibera non acquista efficacia.

Ne consegue che l'unica delibera in materia di variazione delle aliquote dell'addizionale Irpef pubblicata sul sito del Ministero è la delibera consiliare n. 54 del 2013 impugnata dal Ministero per motivi di legittimità.

7.- Passando all'esame della questione centrale del presente giudizio, assume il Comune di Lamezia Terme che il termine del 30 novembre 2013, per deliberare le nuove misure tributarie rispetto all'anno precedente, non avrebbe natura perentoria, ma ordinatoria, sicché la delibera approvata oltre il suddetto termine sarebbe valida.

La censura è infondata.

La perentorietà del termine previsto dall'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 è desumibile dal dato testuale della disposizione (*“dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno”*).

Il termine cui fa riferimento la citata disposizione è quello di approvazione della deliberazione del bilancio annuale di previsione degli enti locali, che per l'anno finanziario 2013 è stato fissato al 30 novembre 2013 dall'art. 8 del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni in l. 28 ottobre 2013, n. 124.

Poiché la delibera di aumento delle aliquote è stata approvata successivamente al 30 novembre 2013, le nuove aliquote non sono applicabili all'anno 2013.

8.- Nel caso di specie, il Prefetto ha autorizzato il Comune di Lamezia Terme ad approvare il bilancio di previsione oltre il termine previsto dalla legge.

Osserva la Sezione che la disposizione concernente tale autorizzazione ha natura eccezionale ed è finalizzata ad evitare le gravi conseguenze che conseguono alla mancata approvazione del bilancio da parte dell'ente locale.

In assenza di una specifica ulteriore disposizione di legge, tale autorizzazione non comprende, in conseguenza, il termine per l'approvazione delle aliquote e delle

tariffe, che trovano compiuta ed autonoma disciplina nel citato art. 1, comma 169, l. n. 296 del 2006 in materia di aliquote e tariffe, che contiene, peraltro, previsioni sanzionatorie, quale l'inapplicabilità delle nuove tariffe e aliquote, ove approvate dopo il termine del 30 novembre (cfr., delibera n. 4 del 14 gennaio 2014 della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria; Consiglio di Stato, n. 6400 del 2006).

9.- Nemmeno la previsione dell'art. 193 del d. lgs. n. 267 del 2000, come novellato dalla l. n. 228 del 2012, art. 1, comma 444 (per cui *“Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2”*), non supporta la tesi del Comune appellante, limitandosi detta norma a consentire la modifica delle aliquote, ampliando il termine per deliberare, senza incidere sulla natura perentoria del termine.

10.- Quanto all'assunto del Comune di Lamezia Terme secondo cui le norme susseguitesi in materia con gli slittamenti dei termini per gli adempimenti in materia tributaria e la salvaguardia degli equilibri di bilancio esprimerebbero scelte politiche volte al perseguimento del coordinamento dei tempi della finanza pubblica con quella dei singoli enti locali, manifestando l'intendimento del legislatore di tutelare con maggior rigore la salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti locali (anche alla luce della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 con cui è stato introdotto nella Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali quali il c.d. *fiscal compact*, il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio, con le modifiche dell'art. 119 della Costituzione) rispetto alle esigenze di mera tempistica di coordinamento della finanza pubblica, osserva il Collegio che un tale intendimento, invero, non si è tradotto nella modificazione delle norme vigenti in materia di fissazione delle aliquote e della loro decorrenza, che rimangono ancorate a termini perentori.

11.- Da ultimo, il Comune di Lamezia Terme assume che una serie di norme di carattere speciale hanno modificato il quadro normativo generale di riferimento in materia di tributi locali ed in particolare hanno inciso sull'efficacia delle deliberazioni che modificano l'addizionale comunale Irpef.

Il riferimento è all'art. 14, comma 8, del d. lgs. n. 23 del 2011 che prevede “*A decorrere dall'anno 2011, le delibere di variazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito informatico di cui all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 360 del 1998, a condizione che detta pubblicazione avvenga entro il 20 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce*”.

Assume il Comune di Lamezia Terme di aver rispettato tale termine, avendo pubblicato la delibera il 17 dicembre 2013, sicché essa, ai sensi della suddetta normativa, sarebbe efficace a tutti gli effetti.

L'assunto del Comune di Lamezia Terme non considera che la norma citata si riferisce solamente alle modalità di pubblicazione della delibera consiliare che modifichi le aliquote dell'addizionale Irpef, fermo restando che la delibera, ai fini della validità, deve essere approvata entro il termine del 30 novembre.

La forma di pubblicità delle delibere di variazione delle aliquote Irpef, a mezzo pubblicazione sul sito informatico, era prevista dall'art. 1, comma 3 del d. lgs. n. 360 del 1998, che stabiliva “*I comuni, con regolamento adottato ai sensi dell'art. 52 del d. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e successive modificazioni, possono disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale di cui al comma 2 con deliberazione da pubblicare nel sito individuato con decreto del capo del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze 31 maggio 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 130 del 5 giugno 2002. L'efficacia delle deliberazioni decorre dalla data di pubblicazione nel predetto sito informatico...*”

L'art. 14, comma 8, del d. lgs. n. 23 del 2011 si è limitato ad introdurre un termine per la pubblicazione (entro il 20 dicembre dell'anno a cui la delibera afferisce) al fine di coordinarlo con il termine per l'approvazione della delibera.

In altri termini, la delibera consiliare di modifica delle aliquote si deve intendere validamente adottata ed idonea ad apportare modifiche alle aliquote Irpef ove sia stata approvata entro il 30 novembre 2013, fermo restando che ha acquistato efficacia a condizione che sia stata pubblicata sul sito informatico entro il 20 dicembre 2013.

Trattasi, dunque, di termini aventi diversa finalità, sicché il rispetto dei termini di pubblicazione non è stato idoneo a sanare il vizio derivante dalla violazione della norma sostanziale che consente la variazione delle aliquote, ove la delibera risulti emessa entro il 30 novembre 2013.

12. La infondatezza dei motivi di appello comporta il rigetto dell'appello, con conferma della sentenza di primo grado.

In considerazione della materia e della qualità delle parti, nonché in ragione della scarsa chiarezza del quadro normativo di riferimento, le spese del secondo grado di giudizio possono essere eccezionalmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello n. 3303 del 2014, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate del secondo grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Doris Durante, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)