



REPUBBLICA ITALIANA

**CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA
REGIONE SICILIANA**

NUMERO AFFARE 00827/2013

OGGETTO:

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana proposto da Alessi S.p.A., contro Comune di Termini Imerese, avverso approvazione del regolamento comunale in materia di imposta sulla pubblicità con la quale e' stata aumentata del 30% l'imposta ed il diritto sulle pubbliche affissioni;

LA SEZIONE

Vista le relazioni n. 13885/486.12.8 del 07/06/2013 e n.21424/486.12.8 del 24 ottobre 2014 con le quali la Regione siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri;
Premesso in fatto e considerato in diritto;

1. La Alessi spa ha chiesto l'annullamento della delibera del consiglio comunale di Termini Imerese 25 luglio 2012, n. 55 di approvazione del regolamento comunale in materia di imposta sulla pubblicità con la quale è stata aumentata del 30% l'imposta ed il diritto sulle pubbliche affissioni. La società ricorrente ha chiesto, inoltre, l'annullamento della nota 20 settembre 2009, n. 42748.

Il ricorso è affidato ai seguente motivo:violazione di legge. Art. 11, comma 10, della legge 27.12.1997, n. 449, come modificato dall'art. 30, comma 17, della legge finanziaria n. 488/1998.

La società ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché gli incrementi avrebbero potuto essere operati assumendo come tariffe base quelle stabilite dall'art. 12 del decreto legislativo n. 507/1993 ed aumentandole al massimo sino al 50%, laddove nel caso di specie sarebbe stato superato tale limite. Per la società ricorrente la tariffa sarebbe stata incrementata sino ad € 20,947 “oltre il limite, in termini assoluti, di € 20,145 fissato dall’art. 11, comma 10, Legge 27/12/1997 n. 449, come modificato dall’art. 30 comma 17, della legge finanziaria n. 488 del 1998” (si vedano pagine 6-7 del ricorso).

2. Con parere interlocutorio, reso all’adunanza del 27 maggio 2014, questo Consiglio ha così disposto:

«rilevato che la relazione dell’ufficio legislativo e legale, dopo aver sinteticamente esposto la doglianza, ha accennato a profili di rilevanza d’ufficio dell’incompetenza dell’organo che ha adottato l’atto, profili questi che, a giudizio del Consiglio, non rilevano nel caso di specie perché non dedotti in ricorso;

rilevato che l’articolo 11, comma 10, l. 27 dicembre 1997 n. 449 risulta abrogato dal comma 7 dell’art. 23 e dal numero 30) dell’allegato 1 al D.L. 22 giugno 2012, n. 83;

rilevato inoltre che non appare sufficiente la relazione nella parte in cui esamina la censura – limitandosi ad affermare: “in ordine al motivo del ricorso va detto che esso appare infondato perché l’aumento é stato previsto in relazione e pari alla rivalutazione monetaria a decorrere dall’ultimo aumento del 20 % (anno 2000)” – perché occorre, a giudizio del Consiglio, un più approfondito esame istruttorio:

1. sul regime scelto dal comune e precisamente se il comune si sia avvalso o meno della facoltà di escludere l’applicazione, nel proprio territorio, dell’imposta comunale sulla pubblicità di cui al capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, sottoponendo le iniziative pubblicitarie

che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ad un regime autorizzatorio e assoggettandole al pagamento di un canone in base a tariffa (ex articolo 62 d.lgs 446/1997);

2. su quale sia la tariffa da applicare nel comune interessato in relazione alla classe di quest'ultimo;

3. sugli aumenti disposti dall'amministrazione e sull'eventuale superamento del limite previsto dalla legge anche alla luce del sopravvenuto quadro normativo».

All'esito dell'istruttoria, l'ufficio legislativo si è limitato a trasmettere i chiarimenti forniti dal comune e ad insistere sulla infondatezza del ricorso.

L'ufficio legale del comune di Termini Imerese, con nota pervenuta presso l'ufficio legislativo e legale in data 8 ottobre 2014, ha chiarito che nel predetto comune sono state applicate le tariffe previste dal d. lgs. 507/1993 e che l'articolo 4 del decreto legge 16/2012 ha abrogato tutte le disposizioni che prevedevano la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti di aliquote e tributi. Conseguentemente l'ente locale, disponendo un aumento della tariffa nella misura del 30% non avrebbe violato alcuna norma, o alcun tetto massimo di aumenti, "posto che nessuna norma prevede che a seguito di tali aumenti l'ente non possa superare tale limite tariffario" (pagina 2 della relazione). Sempre per l'amministrazione interessata sussisterebbe nel caso di specie "un evidente difetto di giurisdizione" perché sugli avvisi di accertamento la giurisdizione spetta alla Commissione tributaria.

Su tali ulteriori aspetti, la relazione dell'ufficio legislativo e legale del 24 ottobre 2014 è rimasta silente.

3. Preliminarmente occorre dichiarare inammissibile per difetto di giurisdizione il ricorso nella parte in cui impugna l'atto, ossia la nota 20 settembre 2012, prot. 42748, con il quale viene richiesto il pagamento della somma di € 1.455,60 ad integrazione del versamento già effettuato. Ed invero si tratta di un provvedimento avente indiscutibilmente natura tributaria e per la contestazione del quale, ai sensi

dell'art. 2 d. lgs. 546/1992 (Cassazione civile sez. un. 07 maggio 2010 n. 11090), avrebbe dovuto essere adita la competente commissione tributaria. Conseguentemente, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda proposta con il presente ricorso straordinario se la parte riproporrà la “domanda” i sensi dell'articolo 11 del codice del processo amministrativo innanzi al giudice ordinario entro il termine perentorio di tre mesi dalla notificazione della decisione adottata dal Presidente della Regione Siciliana, se conforme al presente parere.

Va, invece, affermata la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione all'impugnazione della delibera consiliare con la quale è stato disposto il contestato aumento. Ed invero, si tratta di un atto organizzativo di carattere pubblicistico che costituisce tipica espressione dell'attività autoritativa e discrezionale dell'amministrazione rispetto al quale è certa la giurisdizione del giudice amministrativo.

4. Occorre preventivamente ricostruire, seppure sinteticamente, il quadro normativo. All'uopo giova evidenziare che:

a) il d. lgs. 507 del 1993 disciplina l'imposta sulla pubblicità e all'articolo 12 stabilisce la tariffa che il soggetto passivo dell'imposta deve pagare individuandola anche in relazione alla classe del comune;

b) l'art. 62 d. lgs. 446 del 1997 stabilisce la possibilità per il comune di trasformare la tariffa in canone (*“I comuni possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, escludere l'applicazione, nel proprio territorio, dell'imposta comunale sulla pubblicità di cui al capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, sottoponendo le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ad un regime autorizzatorio e assoggettandole al pagamento di un canone in base a tariffa”*) sulla base di una delibera comunale e della predisposizione di un apposito regolamento che, secondo quanto stabilito anche dal comma 2, lett. d., del predetto articolo, si occupa anche della determinazione

della tariffa dovuta “con criteri di ragionevolezza e gradualità tenendo conto della popolazione residente, della rilevanza dei flussi turistici presenti nel comune e delle caratteristiche urbanistiche delle diverse zone del territorio comunale e dell'impatto ambientale in modo che detta tariffa, comprensiva dell'eventuale uso di aree comunali, non ecceda di oltre il 25 per cento le tariffe stabilite ai sensi del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, per l'imposta comunale sulla pubblicità in relazione all'esposizione di cui alla lettera a) e deliberate dall'amministrazione comunale nell'anno solare antecedente l'adozione della delibera di sostituzione dell'imposta comunale sulla pubblicità con il canone”;

c) l'articolo 11, comma 10, l. 449 del 1997 aveva previsto la possibilità di aumentare, entro certi limiti, l'imposta di pubblicità (“Le tariffe e i diritti di cui al capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, e successive modificazioni, possono essere aumentati dagli enti locali fino ad un massimo del 20 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1998 e fino ad un massimo del 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2000 per le superfici superiori al metro quadrato, e le frazioni di esso si arrotondano al mezzo metro quadrato”);

d) nel triennio compreso tra il 2009 e il 2011, ai sensi dell'articolo 77 bis, comma 30, d.l. 112/2008 il legislatore nazionale aveva sospeso il potere dei comuni di aumentare le imposte (“Resta confermata per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, di cui all' articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU)”);

e) tale “blocco degli aumenti” è stato poi abrogato dall' art. 4, comma 4, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012, n. 44;

f) l'articolo 11, comma 10, l. 449 del 1997 – ossia la norma invocata in ricorso e che aveva stabilito la possibilità di aumento dell'imposta individuando però un

tetto massimo – è stata abrogata dall'articolo 23, comma 7, d.l. 83 del 2012, decreto questo entrato in vigore in data 26 giugno 2012.

Alla luce del quadro giuridico così ricostruito, poiché l'imposta sulla pubblicità è un'imposta il cui importo è determinato dalla legge – e non potrebbe essere diversamente ex art. 23 Cost. – venuta meno, per effetto dell'abrogazione dell'art. 11, comma 10, l. 449/1997 ad opera dell'art. 23, comma 7, d.l. 83/2012, la norma che prevede gli aumenti fissandone il tetto, l'ente locale non avrebbe potuto effettuare alcun aumento rimanendo validi solamente quelli effettuati prima dell'abrogazione del citato articolo 11, comma 10, l. 449/1997.

Ragionando diversamente – e ritenendo che, abrogata la norma che fissava un tetto massimo all'aumento del tributo, l'ente locale avrebbe potuto aumentare a discrezione l'entità del tributo – si rischierebbe di dare un'interpretazione contraria alla Carta Costituzionale, oltre che al sistema normativo, lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione la fissazione della misura del tributo.

Tale conclusione risulta avvalorata dalle seguenti considerazioni.

In primo luogo non è inutile ricordare che la riserva di legge relativa vigente in materia di tributi (art. 23 Cost.) impone che la legge preveda il presupposto, il soggetto passivo e la misura del tributo.

In secondo luogo occorre considerare che, seppure per fattispecie relativa alla determinazione della tariffa in materia sanitaria, la Corte Costituzionale ha stabilito che “...*ai fini del rispetto della riserva di legge, dalla disciplina legislativa devono anzitutto potersi desumere criteri oggettivi atti a guidare e circoscrivere adeguatamente le scelte relative all'entità della prestazione imposta...*”.

In terzo luogo sono proprie le norme del d. lgs. 507/1993 che confermano la bontà del ragionamento perché, solo al ricorrere di determinati presupposti e condizioni, prevedono la possibilità per l'ente di aumentare l'imposta (art. 3,

comma 6; art. 7, comma 7; art. 12, comma 4) così avvalorando l'idea che anche gli aumenti devono essere governati, e giustificati, da una norma di legge.

5. Alla luce delle considerazioni ora esposte il Consiglio esprime parere nel senso che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile con riferimento all'impugnazione della nota 20 settembre 2012 n. 42748 mentre deve essere accolto per il resto (ossia in relazione all'impugnazione della delibera consiliare) nei termini di cui in motivazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa esprime parere nel senso che il ricorso vada dichiarato in parte inammissibile e, per il resto, vada accolto nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Vincenzo Neri

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO
Giuseppe Chiofalo