

LA COMPETENZA A DELIBERARE IN MATERIA DI TRIBUTI E TARIFFE

di **TIZIANO TESSARO** Segretario e Direttore Generale del Comune di Mira (VE), Docente di Diritto Regionale e degli Enti Locali presso l'Università di Padova

UNA RECENTE SENTENZA DEL T.A.R. VENETO (SEZ. III, RIC. 1077/2002 DEL LUGLIO 2003) HA RIMESSO NUOVAMENTE IN DISCUSSIONE UN TEMA CHE SI PENSAVA ESSERE DEFINITIVAMENTE RISOLTO A SEGUITO DELL'INTERVENTO LEGISLATIVO POSTO IN ESSERE DAL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI: LA COMPETENZA CIOÈ A DELIBERARE SULLA MATERIA TARIFFARIA DEGLI ENTI LOCALI. ANCHE ALTRE PRONUNCE, DEL RESTO (CFR. DA ULTIMO CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 23 MAGGIO 2003 N. 2782), SI ERANO ORAMAI ESPRESSE PER LA PACIFICA COMPETENZA DELLA GIUNTA. LA PRONUNCIA GETTA INVECE NUOVAMENTE UN PESANTE VELO DI INCERTEZZA SULLA QUESTIONE RIPROPONENDO AL DIBATTITO DOTTRINALE LE TEMATICHE SULLA SEPARAZIONE DI ATTRIBUZIONI TRA GIUNTA E CONSIGLIO IN MATERIA.

Come noto prima dell'emanazione del testo unico degli enti locali, l'attribuzione al Consiglio della competenza in materia di "istituzione e ordinamento dei tributi, disciplina generale delle tariffe" (un tempo prevista alla lett. g) dell'art. 32.2, l. 142/1990) era stata ritenuta estesa ai provvedimenti concreti di determinazione e adeguamento dell'aliquota di tributi e tariffe ⁽¹⁾. La tesi giurisprudenziale ⁽²⁾, trovava supporto essenzialmente nel fatto che la portata dell'art. 23 della Cost. implica che solamente all'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare e, quindi, al Consiglio comunale, è riservata la possibilità di determinare l'entità del prelievo tributario: la variazione di tale entità – si sosteneva – non ha natura diversa dall'atto che aveva stabilito l'originaria determinazione; la modifica dell'originaria statuizione consiliare in tema di tariffe, pertanto, comporta – secondo tale opzione teorica – l'applicazione del principio del *contrarius actus* e cioè l'adozione delle medesime forme procedurali (comprese quelle in materia di competenze) previste per l'adozione dell'atto (e quindi una delibera del Consiglio). La giurisprudenza si era spinta persino a ritenere che rientra, altresì, nelle attribuzioni del Consiglio la determinazione dell'aggio da porre a base della licitazione per l'affidamento del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta di pubblicità ⁽³⁾.

Il contrario avviso del Ministero dell'interno ⁽⁴⁾, secondo cui l'istituzione e la disciplina dell'ordinamento generale delle tariffe erano da ritenersi attribuite alla competenza del Consiglio comunale (art. 32, lett. g), l. 142/1990), mentre la variazione delle stesse e la loro modifica avrebbe dovuto ascriversi alle attribuzioni della Giunta comunale, trovava tuttavia il supporto normativo (cfr., ad esempio,

(1) Cons. Stato, sez. V, sent. 424/1997; T.A.R. Toscana, sez. I, 24 novembre 1998, n. 679.

(2) Cons. Stato, sez. V, n. 424/1997 e T.A.R. Emilia-Romagna, 6 settembre 1995, n. 341.

(3) T.A.R. Lazio, II, 11 agosto 1993, n. 971, in *Foro It.* 1993, I, p. 2969.

(4) Ministero dell'interno, circolare Min. interno 15 ottobre 1990, n. 15900/1 bis/1142.

TRIBUTI E TARIFFE, LA COMPETENZA A DELIBERARE

gli artt. 6 e 18 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504), anche dopo che era stata segnalata la possibile incostituzionalità della competenza della Giunta a stabilire le aliquote dell'Ici⁽⁵⁾, e della dottrina⁽⁶⁾ che non aveva mancato di sottolineare la sostanziale imprecisione della locuzione normativa che parla di "istituzione" dei tributi: l'ordinamento tributario degli enti locali è delineato infatti dallo Stato, che attribuisce agli enti la relativa potestà impositiva e quindi non di istituzione da parte del comune (*rectius*: del Consiglio comunale) si deve parlare, ma di disciplina dei modi di applicazione e della graduazione delle tariffe.

Assai opportunamente quindi il testo unico, ha precisato – malgrado voci ingiustificatamente contrarie⁽⁷⁾ – che anche tale potere di variazione ricade nella competenza della Giunta comunale, tralasciando tuttavia incomprensibilmente di precisare aspetti non marginali quali ad esempio la definizione delle detrazioni dell'Ici, che dovrebbero probabilmente rimanere attratte alla competenza consiliare in quanto rientranti nella disciplina del tributo. Il concetto stesso di istituzione del tributo avrebbe dovuto lasciare il posto a una più precisa formula che ascrivesse alla competenza consiliare unicamente la definizione della regolamentazione di dettaglio (e nei limiti di quanto consentito dalla vigente normativa, vertendosi in materia soggetta a riserva di legge).

La formulazione poco curata della norma lascia aperta del resto qualche incertezza applicativa anche circa la disciplina delle tariffe dei servizi che non rientrano nella materia tributaria, dal momento che non è stata qui riprodotta l'esplicita esclusione della determinazione in concreto del *quantum* oggetto della prestazione: purtuttavia è possibile pervenire alle medesime conclusioni sulla base dei concetti generali posti a fondamento della distinzione delle competenze tra Giunta e Consiglio.

D'altro canto, il discrimine tra disciplina generale e concreta determinazione delle tariffe, se pure non sempre agevole, è stato da tempo colto in giurisprudenza, la quale ha correttamente evidenziato che il provvedimento che non si limita ad introdurre una semplice modificazione del-

le quote contributive a carico degli utenti del servizio, rispetto a quelle in precedenza determinate, aggiornandole ed adeguandole alla intervenuta lievitazione dei costi del servizio, ma operi una vera e propria ristrutturazione delle quote o tariffe del servizio, introducendo parametri nonché criteri di determinazione delle quote o tariffe del servizio, e tali parametri e criteri, siano del tutto nuovi, costituisce "tipica espressione di un potere di valutazione di politica sociale e di indirizzo amministrativo la cui competenza è del Consiglio comunale"⁽⁸⁾.

Sembrirebbe, pertanto, essere stata assecondata dal dato testuale quella giurisprudenza che, ancora nella vigenza della precedente norma (art. 32, lett. g), l. n. 142/1990), aveva ritenuto che al Consiglio comunale fosse riservata la regolamentazione delle singole tariffe in connessione alla peculiarità dei servizi cui esse si riferiscono, mentre alla Giunta municipale è demandata la politica tariffaria in senso stretto, per la sua intima correlazione con la conduzione economico-finanziaria dell'ente⁽⁹⁾.

La sentenza del T.A.R. Veneto che qui si commenta, nell'aderire per contro all'impostazione datane dalla giurisprudenza anteriore al testo unico, sembra del tutto disinteressarsi del dato normativo per get-

tare nuovamente l'interprete in un pasticcio di competenze che non solo non trova alcuna giustificazione *per tabulas*, ma con una serie di affermazioni apodittiche e tutto sommato estranee al punto di diritto (quali quella secondo cui sussiste *l'ottima ragione che trattandosi dell'esercizio del potere impositivo riconosciuto all'ente locale solo l'organo rappresentativo di tutti i cittadini può svolgere tale compito*, citando in tal senso anche T.A.R. Liguria, n. 909/2002) rischia di ingenerare false illusioni e aspettative in quelle categorie – soprattutto produttive – le quali notoriamente avversano le politiche tariffarie degli enti locali.

Accompagniamo coerentemente queste riflessioni con un modello di atto deliberativo che aderendo alla impostazione voluta dal legislatore del testo unico, non tiene quindi conto di queste conclusioni giurisprudenziali che appaiono senz'altro non sorrette da un effettivo sostrato di diritto positivo.

(5) T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, 11 gennaio 1996 n. 460.

(6) MAGGIORA, *Il consigliere comunale*, Milano, p. 204.

(7) M. POLLINI, *Sottratti al consiglio i pieni poteri sulla determinazione dei tributi*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre 2000, p. 24.

(8) T.A.R. Lazio, II, 15 gennaio 1996, n. 169, in *I.T.A.R.*, 1996, I, p. 424; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 11 dicembre 1998, n. 1187, *ivi*, 1998, I, p. 738; con riferimento alle tariffe per trasporti e onoranze funebri, cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, 11, 6 settembre 1995, n. 341, *ivi*, 1995, I, p. 4571.

(9) T.A.R. Toscana, sez. I, 3 dicembre 1991, n. 659 *Trib. Amm. Reg.*, 1992, I, 700; *contra*, Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 1997, n. 424, in *Giust. Civ.*, 1997, I, 3242, che aveva ritenuto che il Consiglio comunale fosse competente in via esclusiva non solo per l'istituzione, ma anche per l'adeguamento delle tariffe idriche, perchè anche l'adeguamento implica l'esercizio di un potere impositivo che la legge attribuisce in via esclusiva all'organo comunale rappresentativo e perchè tale provvedimento rientra nella disciplina generale delle tariffe.

LA GIUNTA COMUNALE

- Visto l'art. 1 del d.lgs. 504 del 30.12.1992 di istituzione dell'imposta comunale sugli immobili;
- Visto il vigente regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili, approvato con deliberazione di c.c. n. 29 del 26.3.99, esecutiva, successivamente modificato con i seguenti atti del c.c.:
 - n. 53 del 4.5.1999;
 - n. 14 del 29.2.2000;
 - n. 46 del 29.2.2000;
 - n. 16 del 26.3.2001;
- Visto in particolare il comma 4 dell'art. 4 il quale demanda alla Giunta comunale, per gli anni successivi al 1999, la determinazione delle relative aliquote nel rispetto dei commi 1 e 2 del medesimo articolo;
- atteso che per l'anno 2004 si intende fissare le seguenti misure d'imposta:
 - a) aliquota ordinaria al 5,50‰
 - b) l'aliquota del 5,00‰ per gli immobili adibiti ad abitazione principale e relative pertinenze;
 - e) l'aliquota del 7,00‰ per gli alloggi abitabili, non locati e, di fatto non occupati, di cui all'art. 4, comma 1, del vigente regolamento comunale per l'applicazione dell'Ici;
- Visto l'art. 3, comma 7, del più volte citato regolamento per l'applicazione dell'Ici, il quale attribuisce alla Giunta comunale la facoltà di elevare fino al valore massimo di £. 300.000 pari a euro 154,94 la detrazione per l'abitazione principale;
- Ritenuto opportuno elevare per l'anno 2004 la detrazione per l'abitazione principale da euro 103,29 a euro 125,00;
- Visto l'art. 3 comma 77-bis il quale stabilisce che a partire dall'anno 2001 la detrazione per abitazione principale sia elevata a £. 500.000 pari a euro 258,23 per abitazioni e relative pertinenze qualora nel nucleo familiare dei soggetti passivi vi sia la presenza di invalidi, disabili o portatori di handicap;
- Visto l'art. 27, comma 16, della l. 448 del 28.12.2001 ai sensi del quale il termine per deliberare le tariffe, le aliquote d'imposta per i tributi locali e per i servizi locali è stabilito entro la data di approvazione del bilancio di previsione;
- Visto l'art. 42, lett. f) del testo unico degli enti locali che nell'attribuire al Consiglio l'istituzione e ordinamento dei tributi, fa esplicita esclusione in ordine alla predetta attribuzione della determinazione delle relative aliquote;
- Tutto ciò premesso e considerato, all'unanimità dei voti favorevoli palesemente espressi.

DELIBERA

1. Di applicare, per le motivazioni in premessa espresse, per l'anno 2004, le seguenti aliquote e detrazioni, relativamente all'imposta comunale sugli immobili:
 - a) aliquota ordinaria del 5,50‰ con esclusione degli immobili di cui ai successivi punti b) e c):
 - b) aliquota del 5,00‰ per gli immobili adibiti ad abitazione principale e relative pertinenze;
 - c) l'aliquota del 7,00‰ per gli alloggi abitabili, non locati e, di fatto non occupati, di cui all'art. 4, comma 1, del vigente regolamento comunale per l'applicazione dell'Ici;
 - d) la detrazione per l'abitazione principale e relative pertinenze, nella misura di euro 125,00;
 - e) detrazione per abitazione principale e relative pertinenze confermata a euro 258,23 qualora nel nucleo familiare dei soggetti passivi vi sia la presenza di invalidi, disabili o portatori di handicap per i quali esista una situazione di permanente inabilità lavorativa al 100%;
 2. Di dare atto che, ai sensi del quarto comma dell'art. 58 del d.lgs. 446/1997, le deliberazioni adottate in ordine alla fissazione delle aliquote Ici e alla determinazione di detrazioni o riduzioni, saranno pubblicate per estratto nella *Gazzetta Ufficiale*;
 3. Di dare atto che, in merito al presente provvedimento sono stati acquisiti, ai sensi dell'art. 49 d.lgs. 267/2000, i dovuti pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile, allegati sub a) alla presente;
- Indi stante l'accertata urgenza
LA GIUNTA MUNICIPALE Con voti unanimi palesemente resi

DELIBERA

- Di conferire al presente provvedimento l'immediata eseguibilità ai sensi dell'art. 134, comma 4, d.lgs. n. 267/2000.