

Roma, 27 aprile 2018

Nota di lettura
Sugli effetti della sentenza della Corte Costituzionale
del 30 gennaio 2018, n. 15

Premessa

Come noto, la Corte Costituzionale, con sentenza n.15 del 30 gennaio 2018, ha confermato la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739 della legge n. 208 del 2015, il quale dispone che: «*L'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2011, n. 134, nella parte in cui abroga l'articolo 11, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, relativo alla facoltà dei comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1 della legge 27 luglio 2000, n. 12, si interpreta nel senso che **l'abrogazione non ha effetto per i Comuni che si erano già avvalsi di tale facoltà** prima della data di entrata in vigore del predetto articolo 23, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012».*

Per comprendere i termini della vicenda occorre rammentare che:

- le "tariffe base" relative all'imposta di pubblicità sono stabilite dall'art. 12 del d.lgs. n. 507 del 1993, così come riformulate dal DPCM del 16 febbraio 2001, e sono determinate in base alla classe demografica dei Comuni;
- l'art. 11, comma 10, del d.lgs. n. 449 del 1997, ha previsto la possibilità per i Comuni di aumentare le tariffe base fino ad un massimo del 20 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1998 e fino a un massimo del 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2000;
- l'art. 23, comma 7, del Dl n. 83 del 2012, entrato in vigore il 26 giugno 2012, dispone che "*dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge sono abrogate le disposizioni di legge indicate dall'allegato 1, fatto salvo quanto previsto dal comma 11 del presente articolo*"; nell'allegato 1 è incluso il sopra citato articolo 11, comma 10 del d.lgs. n. 449 del 1997;
- l'art. 23, comma 11, del Dl n. 83 del 2012, dispone che "*i procedimenti avviati in data anteriore a quella di entrata in vigore del presente decreto-*

legge sono disciplinati, ai fini della concessione e dell'erogazione delle agevolazioni e comunque fino alla loro definizione, dalle disposizioni delle leggi di cui all'Allegato 1 e dalle norme di semplificazione recate dal presente decreto-legge".

Questa situazione ha causato dubbi interpretativi circa la sopravvivenza delle maggiorazioni adottate dai Comuni per gli anni successivi al 2012, con pronunciamenti giurisprudenziali di diverso segno. Il comma 739, oggetto della recente sentenza della Consulta, muoveva proprio dalla necessità di ripristinare certezza circa la legittimità delle maggiorazioni anche nei casi – generalizzati – di continuazione della loro applicazione da parte dei Comuni, per espressa deliberazione confermativa, ovvero per tacito rinnovo di anno in anno, come consentito dalla legge.

L'inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale e la natura della sentenza interpretativa di rigetto

La Corte Costituzionale, ha dunque dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 739 e si è spinta ancora oltre corredando il rigetto con passaggi interpretativi della norma contestata sulla cui base sembrerebbe preclusa ai Comuni la facoltà di confermare o prorogare, successivamente al 2012, le maggiorazioni tariffarie dell'imposta sulla pubblicità.

In sostanza, ad avviso della Corte, il comma 739 non sarebbe finalizzato a far salve le decisioni già adottate da molti Comuni fino al 2012 in materia di maggiorazione dell'Imposta sulla pubblicità, ma – più limitatamente – ad assicurare efficacia per il solo 2012 alle delibere comunali adottate fino al 26 giugno 2012, data di entrata in vigore della norma di abolizione.

La sentenza va quindi considerata a duplice contenuto e con altrettanto duplice valenza:

- da un lato, si dichiara l'inammissibilità di una questione sollevata dalla CTP di Pescara, con ordinanza del 1° febbraio 2017, secondo la quale il co.739 *"avrebbe creato due diversi regimi giuridici applicabili in materia di tariffe sull'ICP, rendendo possibile l'esercizio della facoltà di aumento – o meglio di continuare ad applicare l'aumento già deliberato – unicamente per quei Comuni che si fossero avvalsi di tale facoltà prima della data di entrata in vigore del predetto decreto – legge [...]. In tal modo, per una categoria di Comuni si sarebbe creata una nuova tariffa base, consolidando gli aumenti all'interno dell'imposta"*. Questo elemento non è stato considerato meritevole di sostegno, in quanto l'intervento interpretativo *"non introduce alcun doppio regime impositivo e non crea perciò ingiustificate disparità di trattamento tra i Comuni, né pregiudica la progressività insita nella suddivisione degli stessi in diverse fasce, ai fini della determinazione dell'imposta, rientrando invece nei limiti di quella ragionevolezza che deve caratterizzare anche le disposizioni d'interpretazione autentica"*.

Del resto, si deve osservare che alla luce delle successive evoluzioni normative in materia di vincoli alla potestà impositiva degli enti territoriali, la tipologia della disposizione in esame, si pone perfettamente in linea con i blocchi degli aumenti delle aliquote dei tributi, che scattando una fotografia ad una certa data (i livelli impositivi del 2015), consolidano gli aumenti deliberati precedentemente per una o più annualità future. Nel caso, ad esempio, del blocco delle aliquote Imu tra il 2016 e il 2018, venivano vincolati i Comuni che prima della vigenza del blocco non avevano ancora raggiunto i livelli massimi delle aliquote, mentre ne rimanevano di fatto indenni quelli che i massimi li avevano già raggiunti nel 2015;

- la lettura del comma 739 recata dalla sentenza in esame, propone però un ulteriore profilo riguardante **la possibilità di confermare o prorogare, successivamente al 2012, di anno in anno, le tariffe maggiorate**, in ordine alla quale il co.739 non si esprime in modo diretto. Sotto questo secondo profilo, la Corte Costituzionale fornisce una lettura costituzionalmente orientata della norma contestata, tale da fare salve le delibere comunali di approvazione delle tariffe maggiorate, specificando che tale intervento normativo deve considerarsi orientato alla mera considerazione degli atti adottati entro il 26 giugno di quell'anno, periodo ancora utile per l'adozione di variazioni alle aliquote e tariffe dei tributi data la posposizione dei termini per l'approvazione dei bilanci di previsione 2012. Oltre tale data, il venir meno della norma di riferimento per via dell'abolizione recata dal dl 83/2012, impedirebbe non solo l'adozione di nuove deliberazioni di maggiorazione decorrenti dal 2012, ma anche il mantenimento delle misure tariffarie maggiorate per gli anni successivi. La Corte, infatti, dichiara che *“non è corretta l'interpretazione dell'articolo 1, co.739, della legge n.2018 del 2015, secondo cui esso ripristinerebbe retroattivamente la potestà di applicare maggiorazioni alle tariffe per i Comuni che, alla data del 26 giugno 2012, avessero già deliberato in tal senso. La disposizione invece si limita a precisare la salvezza degli aumenti deliberati al 26 giugno 2012, tenuto conto, tra l'altro, che a tale data ai Comuni era stata nuovamente attribuita la facoltà delle maggiorazioni”*.

Sul punto, la Corte prosegue inoltre affermando che la facoltà di conferma, *“esplicita o tacita, delle tariffe, consentita da altra disposizione, non potrebbe tuttavia estendersi a maggiorazioni disposte da norme non più vigenti, come aveva sancito la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 22 dicembre 2014, n. 6201, in riferimento all'art. 23, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, ritenendo che anche il potere di conferma, tacita o esplicita, in quanto espressione di potere deliberativo, debba tener conto della legislazione vigente. Dunque, venuta meno la norma che consentiva di apportare maggiorazioni all'imposta, gli atti di proroga tacita di queste avrebbero dovuto ritenersi semplicemente illegittimi, perché non poteva essere prorogata una maggiorazione non più esistente»*.

Questa lettura della disposizione oggetto dell'esame della Corte si pone tuttavia su una linea nettamente diversa da quella finora intrapresa dai Comuni e generalmente accolta, sulla base della finalità della norma derogatrice, che appare invero molto chiara: considerare consolidati anche per le annualità future gli aumenti già deliberati prima dell'abrogazione della norma di riferimento, l'art. 11, co. 10 della legge n. 449 del 1997, avvenuta nel 2012 ad opera del decreto legge n. 83 del 2012.

Peraltro, che si trattasse di norma consolidatrice, anche per il futuro, degli aumenti già deliberati al 26 giugno 2012 è direttamente desumibile dal tenore letterale del comma 739, il quale prevede che "*l'abrogazione non ha effetto*" per i Comuni che avessero già deliberato gli aumenti, senza alcuna limitazione nell'anno 2012 entro la data di abrogazione della norma di riferimento (il 26 giugno), ma anche in precedenza, non essendo previsto in norma un limite temporale espresso circa la portata degli effetti della deroga.

Si deve quindi ritenere che il comma 739 sia intervenuto quale norma di salvaguardia, a fronte dell'abrogazione intervenuta con il Dl n. 83 del 2012 e sia pertanto equiparabile a quelle misure che più recentemente, nel disporre il blocco dei tributi comunali, hanno cristallizzato le scelte compiute ad una determinata data e che, per tale motivo, non hanno reso necessari contributi statali compensativi. Una diversa lettura della disposizione comporterebbe l'imposizione *ope legis* della riduzione delle tariffe deliberate fino al 2012 per gli anni successivi e avrebbe dovuto necessariamente determinare lo stanziamento di un contributo erariale compensativo del minor gettito conseguente all'impossibilità di confermare le maggiorazioni già deliberate ed acquisite al bilancio comunale, elemento che è evidentemente mancante.

Si ritiene pertanto che la sentenza della Corte Costituzionale, benché comprensiva di indicazioni esplicite circa la perimetrazione della portata del comma 739, non possa determinare una lettura diversa del comma stesso rispetto a quella finora applicata dalla generalità dei Comuni, i quali hanno correttamente inteso la disposizione come clausola di salvaguardia non temporalmente limitata degli aumenti disposti prima dell'abrogazione. Peraltro, che gli enti abbiano agito in buona fede e sulla base di una lettura generalmente accolta del comma 739 è ben confermato dal fatto che, se tale norma (emanata a fine 2015 con la legge di stabilità 2016), non avesse avuto la finalità di generale deroga degli effetti dell'abrogazione, sarebbe stato ragionevole attendersi un intervento ad opera della stessa legge per la regolazione dei rapporti tributari concernenti la maggiorazione dell'imposta sulla pubblicità comunale insorti dopo il 2012, almeno con riferimento al periodo 2013-15. Ma anche su questo aspetto il comma 739 non fornisce alcun elemento.

L'insufficienza del pronunciamento della Corte a determinare la generale modifica della lettura del comma 739 emerge anche sulla base di precedenti che riguardano la natura e gli effetti delle sentenze interpretative di rigetto, qual è evidentemente la sentenza in esame. La Corte di Cassazione si è a suo tempo

espressa su questo aspetto, rilevando che “è unanime in dottrina l’opinione che esclude il valore vincolante delle decisioni interpretative di rigetto, in quanto sprovviste dell’efficacia erga omnes, attribuita dall’art. 136, comma 1 della Costituzione alle sentenze che dichiarino l’illegittimità costituzionale di una norma di legge [...] di talché è innegabile che le predette pronunce hanno valore di mero precedente e non vincolano il giudice, al quale è consentito di discostarsi dall’interpretazione proposta dalla Corte Costituzionale (Cass. Sez. Unite penali, 17 maggio 2004, n.2316)”.

In sostanza, l’articolo 136 della Costituzione riserva esclusivamente alle sentenze che accolgano l’eccezione di illegittimità costituzionale di una norma legislativa il valore di immediata inapplicabilità della norma stessa. Nel caso in esame, la diversa lettura che la Corte dà del comma 739 rispetto all’applicazione correntemente adottata costituisce un rilevante elemento di valutazione che potrà contribuire ad una definizione conclusiva della vicenda.

Conclusioni

Per quanto sopra argomentato, si ritiene che anche alla luce della sentenza in commento i Comuni possano legittimamente applicare gli aumenti deliberati prima del 26 giugno 2012, confermati tacitamente o espressamente anche per gli anni successivi.

L’obiettivo incertezza applicativa creatasi a seguito della sentenza della Corte Costituzionale richiede tuttavia un nuovo e sollecito intervento normativo, anche corroborato da un congruo contributo compensativo, qualora non dovesse essere accolta la tesi qui sostenuta.

È comprensibile il fenomeno delle richieste rivolte ai Comuni per la revisione del prelievo o per il rimborso delle somme corrisposte dal 2013 a fronte delle maggiorazioni messe in questione dalla sentenza. Tuttavia, in attesa di un intervento risolutore circa la applicabilità e l’eventuale perimetrazione degli effetti dell’interpretazione recata dalla sentenza, pare opportuno che gli enti si astengano dal notificare provvedimenti espressi di rigetto delle domande di rimborso. Tale comportamento non costituisce atteggiamento elusivo, bensì consente allo stesso contribuente di accedere al più ampio termine di dieci anni previsto per l’impugnazione dei dinieghi taciti al rimborso.

Tale linea di condotta dovrebbe limitare l’insorgenza di un contenzioso tributario i cui esiti appaiono del tutto incerti, in considerazione della natura non vincolante della pronuncia della Corte Costituzionale, nell’auspicio che la delicata questione sia sollecitamente affrontata con la consapevolezza della necessità di contemperare interessi diversi e di salvaguardare gli equilibri finanziari dei Comuni.