

N. 01839/2012 REG.PROV.COLL.
N. 01046/2012 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1046 del 2012, proposto da:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale è domiciliato per legge in Napoli alla Via A. Diaz n. 11;

contro

COMUNE DI SAN MARCELLINO, non costituito in giudizio;

nei confronti di

SINDACO DEL COMUNE DI SAN MARCELLINO, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

a) della deliberazione del Consiglio Comunale di San Marcellino n. 36 del 19 dicembre 2011, con la quale è stato approvato il regolamento per la determinazione della variazione dell'aliquota di compartecipazione

dell'addizionale comunale IRPEF;

b) degli atti e/o provvedimenti che ne costituiscono attuazione e, in particolare, del predetto regolamento, nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2012 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto che sussistono le condizioni per la definizione del ricorso con sentenza in forma semplificata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze impugna, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 52, comma 4, del d.lgs. n. 446/1997, la deliberazione del Consiglio Comunale di San Marcellino n. 36 del 19 dicembre 2011, con la quale è stato approvato il regolamento per la determinazione della variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale IRPEF, unitamente al regolamento stesso. I vizi dedotti in gravame si incentrano sulla violazione delle disposizioni legislative in materia tributaria contenute nel decreto legislativo 28 settembre 1998 n. 360 e nel decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011 n. 148.

2. Si premette, al fine di ricostruire i contorni della vicenda contenziosa, che il contesto normativo di riferimento risulta così articolato: a) art. 1, commi 3 e 3-bis, del d.lgs. n. 360/1998: “3. I comuni, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, possono disporre la variazione dell'aliquota di

compartecipazione dell'addizionale di cui al comma 2 (addizionale comunale IRPEF, ndr.) 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 della deliberazione decorre dalla data di pubblicazione nel predetto sito informatico. (...). 3-bis. Con il medesimo regolamento di cui al comma 3 può essere stabilita una soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali.”; b) art. 1, comma 11, del d.l. n. 138/2011, nel testo da ultimo modificato dal decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011 n. 214: “(...). Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, i comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività. Resta fermo che la soglia di esenzione di cui al comma 3-bis dell'articolo 1 del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, è stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche non è dovuta e, nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito complessivo.”; c) art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 917/1986: “L'imposta lorda è determinata applicando al reddito complessivo, al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10, le seguenti aliquote per scaglioni di reddito: a) fino a 15.000 euro, 23 per cento; b) oltre 15.000 euro e fino a 28.000 euro, 27 per cento; c) oltre 28.000 euro e fino a 55.000 euro, 38 per cento; d) oltre 55.000 euro e fino a 75.000 euro, 41 per cento; e) oltre 75.000

euro, 43 per cento.”.

2.1 A fronte di tale quadro normativo, il 19 dicembre 2011 il Comune di San Marcellino emanava il contestato regolamento con cui ha fissato il valore dell'aliquota dell'addizionale comunale IRPEF, statuendo quanto segue: “Art. 2. (...). La variazione dell'aliquota è stabilita in 0,4 (0 virgola quattro punti percentuali) secondo i seguenti scaglioni di reddito: - fino ad € 12.000,00 esenzione; - da € 12.000,01 e fino ad € 15.000,00 aliquota dello 0,2%; da € 15.000,01 e fino ad € 28.000,00 aliquota dello 0,3%; da € 28.000,01 ed oltre aliquota dello 0,4%. Art. 3. Ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n° 360/98, comma 3-bis, è istituita una soglia di esenzione dall'addizionale comunale IRPEF per i contribuenti in possesso di redditi IRPEF annui inferiori ad € 12.000 (dodicimila).”.

3. Ciò chiarito, si può dare corso allo scrutinio delle censure articolate in gravame.

Con una prima censura, parte ricorrente denuncia che l'amministrazione comunale, nel determinare gli scaglioni di reddito per l'applicazione dell'aliquota dell'addizionale comunale, ha introdotto con il primo scaglione (fascia “esenzione”) una sorta di franchigia per tutti i contribuenti con un reddito complessivo superiore ai 12.000 euro, i quali si troverebbero ad essere dispensati dall'obbligo del versamento aggiuntivo per i primi 12.000 euro, in evidente violazione dell'art. 1, comma 3-bis, del d.lgs. n. 360/1998, come interpretato alla luce dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 138/2011.

La censura è fondata e merita accoglimento.

Osserva il Collegio che, in base al chiaro enunciato dell'ultimo periodo dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 138/2011, quando, come nel caso di specie (cfr. art. 3 del regolamento impugnato), viene prevista una soglia di esenzione per redditi al di sotto di un certo importo, il superamento di tale soglia da

parte di redditi più consistenti comporta che l'addizionale deve essere applicata sull'intero reddito posseduto e non solo sulla parte eccedente.

Ciò determina che la soglia di esenzione non può valere anche come scaglione di reddito insensibile all'applicazione dell'addizionale comunale, assumendo così l'impropria configurazione di una franchigia non contemplata dalla legge; in altri termini, il legislatore consente alle amministrazioni comunali di introdurre una soglia di esenzione solo per i contribuenti che abbiano un reddito non superiore ad un determinato importo, ma non le autorizza a dispensare dal pagamento dell'addizionale tutti i contribuenti in relazione allo scaglione di reddito corrispondente con la soglia di esenzione.

Quanto esposto è in linea con la *ratio* della disposizione in commento, che intende evidentemente evitare che la soglia di esenzione di cui all'art. 3-bis del d.lgs. n. 360/1998 possa essere svincolata dal possesso di "specifici requisiti reddituali", ossia dall'applicabilità circoscritta ad una determinata categoria di soggetti, e quindi essere trasformata in uno sconto fiscale rivolto alla generalità dei contribuenti; d'altronde il legislatore, se avesse voluto estendere agli scaglioni di reddito il meccanismo dell'esenzione per i redditi di minor valore, avrebbe utilizzato il più consono termine "franchigia", che nel linguaggio giuridico rimanda al concetto di prima quota di un importo cui non si applica il trattamento riservato al resto.

4. Si presenta fondata anche la censura con cui viene stigmatizzato che la delibera ed il regolamento impugnati hanno introdotto scaglioni di reddito in numero inferiore rispetto ai cinque stabiliti dall'art. 11 del d.P.R. n. 917/1986 e, comunque, diversamente articolati da questi ultimi, con conseguente violazione dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 138/2011.

Come correttamente evidenziato dalla difesa erariale, tale disposizione impone alle amministrazioni comunali di conformare i propri interventi in materia di

addizionale ai principi regolatori dell'IRPEF e, quindi, anche al principio dell'applicazione progressiva per scaglioni di reddito fissato nell'art. 11 del d.P.R. n. 917/1986, essendo demandata alle predette amministrazioni la scelta circa la misura dell'aliquota da applicare a ciascuno scaglione, purché gli scaglioni siano diversificati nel numero e nelle fasce di reddito secondo lo schema delineato dalla normativa nazionale. Invero, non potrebbe altrimenti essere interpretata l'espressione "utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività" introdotta dal legislatore del 2011, se non come obbligo per i comuni di articolare le aliquote di addizionale IRPEF secondo fasce di reddito corrispondenti a quelle di livello nazionale e nell'osservanza del criterio di progressività.

Nel caso di specie l'amministrazione intimata non si è attenuta a tale regola di condotta, se solo si pone mente alle seguenti anomalie: 1) gli scaglioni di reddito sono quattro anziché cinque; 2) è stato inserito uno scaglione di reddito sconosciuto alla normativa nazionale, ossia la fascia fino a 12.000 euro, sebbene sottoposta al regime della "esenzione"; 3) gli ultimi due scaglioni di reddito di cui all'art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 917/1986 sono stati indebitamente accorpati in un unico scaglione comprendente tutti gli importi oltre i 28.000 euro.

5. Le svolte considerazioni rendono palese l'illegittimità sotto più profili dell'art. 2 del regolamento impugnato, recante la disciplina fondamentale sulla variazione dell'aliquota dell'addizionale comunale, con la conseguenza che l'invalidità di tale disposizione, attesa la sua centralità, è destinata a riverberarsi nei confronti dell'impianto complessivo della fonte regolamentare, determinandone la complessiva illegittimità.

In conclusione, in accoglimento del ricorso e con assorbimento delle censure

quivi non esaminate, deve essere disposto l'annullamento della deliberazione del Consiglio Comunale di San Marcellino n. 36 del 19 dicembre 2011 e del regolamento con essa approvato.

Sussistono, in virtù della novità delle questioni trattate, giusti e particolari motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese e degli onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla la deliberazione del Consiglio Comunale di San Marcellino n. 36 del 19 dicembre 2011 ed il regolamento con essa approvato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2012 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Guida, Presidente

Fabio Donadono, Consigliere

Carlo Dell'Olio, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/04/2012

IL SEGRETARIO

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