

Pubblicato il 27/12/2018

N. 07273/2018REG.PROV.COLL.

N. 05485/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5485 del 2018, proposto da Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Maria Ferrari e Antonio Andreottola, con domicilio digitale pec come da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Luca Leone, in Roma, via Appennini, 46;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi, 12, è legalmente domiciliato;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Napoli, Sez. I, n. 03277/2018, resa tra le parti, concernente l'approvazione delle aliquote IMU, TASI e TARI.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2018 il Cons. Alessandro Maggio e uditi per le parti l'avvocato Vagnucci, su delega di Andreottola, e l'avvocato dello Stato Corelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, poi trasposto davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Napoli, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha impugnato le delibere n. 32 del 5 agosto 2015 e nn. 35, 36, 39, 40 e 41, tutte in data 6 agosto 2015, con cui il Consiglio Comunale di Napoli ha approvato le aliquote IMU e TASI e la tariffa TARI per l'anno d'imposta 2015 e i regolamenti dei suddetti tributi locali.

L'adito Tribunale, con sentenza 18 maggio 2018, n. 3277, ha accolto il ricorso.

Avverso la sentenza ha proposto appello il Comune di Napoli.

Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Con successiva memoria il medesimo Ministero ha meglio illustrato le proprie tesi difensive.

Alla pubblica udienza del 13 dicembre 2018 la causa è passata in decisione.

Col primo motivo l'appellante denuncia l'errore commesso dal Tribunale nel non dichiarare il ricorso inammissibile in quanto proposto cumulativamente contro atti eterogenei.

La doglianza è infondata.

Nel processo amministrativo il ricorso cumulativo è ammissibile ogni qualvolta sussista tra le domande proposte una connessione sul piano logico e funzionale tale da giustificare una trattazione congiunta.

Nel caso di ricorso contro distinti provvedimenti occorre, pertanto, che tra di essi sia ravvisabile una connessione procedimentale o funzionale e che gli stessi siano

stati fatti oggetto di univoche censure (cfr. Cons. Stato, A. P., 25 febbraio 2015, n. 5; V, 30 marzo 2017, n.1463; 13 giugno 2016, n. 2543 e 27 gennaio 2014, n. 398; IV, 26 agosto 2014, n. 4277 e 14 dicembre 2011, n. 6537; III, 21 aprile 2017, n.1866).

Nel caso di specie, come correttamente rilevato dal giudice di prime cure, tra le delibere comunali impugnate *“sussiste un innegabile e stretto nesso logico-funzionale, dal momento che si tratta di atti riferibili, tutti, all'autonomia impositiva e alla correlata potestà regolamentare dell'ente locale e, come tali, preordinati a consentire a quest'ultimo – ai sensi dell'art. 119 Cost. – il finanziamento delle funzioni pubbliche ad esso attribuite e il raggiungimento dei propri scopi istituzionali”*.

Le stesse sono state, inoltre, censurate per *“un identico motivo di illegittimità, consistente nella mancata applicazione (rectius approvazione) delle delibere de quibus entro il termine perentorio stabilito dalla legge; termine coincidente con quello dell'approvazione del bilancio di previsione così come fissato dalle norme statali”*.

Al riguardo, occorre puntualizzare che l'identità della doglianza non è esclusa dal fatto che il termine di approvazione sia fissato, per ciascuna imposta, da una diversa norma di legge, atteso che, comunque, resta univoca l'essenza della contestazione, che si sostanzia nel denunciare il mancato rispetto dei termini di legge.

Col secondo motivo l'appellante critica l'impugnata sentenza nella parte in cui afferma che le impugnate delibere sarebbero state adottate oltre i termini previsti, rilevando che la Giunta municipale, nell'esercizio delle proprie competenze, avrebbe tempestivamente deliberato aliquote e tariffa suddette.

La doglianza è infondata.

Al riguardo è sufficiente osservare che con le delibere 11 maggio 2015 n. 308, 11 giugno 2015 n. 373, e 24 luglio 2015 n. 483, la Giunta si è limitata a formulare al Consiglio Comunale una mera proposta di approvazione delle aliquote e della

tariffa relative ai menzionati tributi locali, mentre queste ultime sono state formalmente approvate solo con le impugnate delibere consiliari n. 32, 35 e 36 del 2015, tutte di data successiva al 30 luglio 2015, termine ultimo per la loro approvazione.

Col terzo motivo si deduce che il Tribunale non avrebbe considerato che il Comune di Napoli, quale ente assoggettato a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, aveva la facoltà, in base al comma 8, lett. a), del citato articolo, di deliberare le aliquote IMU e TASI e la tariffa TARI anche “*in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente*”, e che, tra le limitazioni suscettibili di deroga, ai sensi della norma da ultimo citata, dovrebbero essere incluse anche quelle di carattere temporale, così da permettere l’approvazione di aliquote e tariffe dei tributi locali anche oltre i termini fissati dalla legge.

La doglianza è infondata.

Il menzionato art. 243-*bis*, al comma 8, lett. a), stabilisce che l’ente, al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario “*può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente*”.

La trascritta disposizione è chiara nell’evidenziare che le limitazioni legislative che la facoltà di deroga ivi contemplata consente di superare sono solo quelle che osterebbero alla deliberazione di “*aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita*”.

Il legislatore, infatti, al fine di contenere il complessivo livello della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, può vietare agli enti locali di adottare iniziative idonee a determinare incrementi della pressione fiscale (come può avvenire attraverso l’innalzamento delle aliquote, o l’eliminazione di agevolazioni fiscali).

A titolo di esempio può essere indicata la norma di cui all'art. 1, comma 26, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 la quale ha, tra l'altro, sospeso, per gli anni 2016, 2017 e 2018, *“l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015”*.

L'invocato art. 243-bis, comma 8, lett. a), non consente, dunque, di derogare alle norme che regolano il procedimento di approvazione di aliquote e tariffe dei tributi locali, tra cui quelle che fissano i termini entro cui queste ultime devono essere deliberate.

Col quarto motivo si deduce l'errore commesso dal giudice di prime cure nel non aver dichiarato il difetto di legittimazione attiva del Ministero dell'economia e delle Finanze, il quale, in base all'art. 52, comma 4, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, potrebbe impugnare soltanto atti regolamentari e non le delibere di approvazione di aliquote e tariffe.

Il mezzo di gravame è infondato.

Il menzionato art. 52, comma 4, prevede che *“Il Ministero delle finanze può impugnare i regolamenti sulle entrate tributarie per vizi di legittimità avanti gli organi di giustizia amministrativa”*.

Come riconosciuto in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa, la disposizione in esame attribuisce al detto Ministero (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze) una legittimazione straordinaria a ricorrere, per l'annullamento, per motivi di legittimità, dei regolamenti e degli atti adottati dall'ente locale in materia di entrate.

Tale legittimazione spetta *ex lege* e prescinde, oltre che dalla titolarità di una posizione giuridica differenziata in capo al Ministero, anche dall'esistenza di una lesione attuale e concreta alla prerogative del Ministero o agli specifici interessi

istituzionali di cui lo stesso risulti portatore (Cons. Stato, V, 29 agosto 2017, n. 4104 e 17 luglio 2014 n. 3817)”.

Né consegue la piena legittimazione dell'appellato Ministero ad agire in giudizio per l'annullamento delle impugnate delibere consiliari, alle quali, peraltro, non può essere negata natura regolamentare, atteso che, attraverso la fissazione della misura dell'aliquota o della tariffa del tributo locale a cui si riferiscono, esse contribuiscono a delinearne la disciplina.

Col quinto motivo si deduce che il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto violata la normativa che prevede l'approvazione di aliquote e tariffe dei tributi locali entro la data fissata per l'approvazione del bilancio.

Ed invero:

a) le norme di cui agli artt. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 dovrebbero essere interpretate nel senso di imporre che le aliquote e tariffe suddette siano deliberate prima dell'approvazione del bilancio;

b) al fine di individuare la data di adozione di una delibera approvata in prosecuzione di seduta dovrebbe aversi riguardo al giorno in cui la seduta stessa è stata aperta.

Nel caso di specie il Consiglio Comunale ha approvato le impugnate delibere nelle sedute del 5 e 6 agosto 2015 in prosecuzione dei lavori aperti nella seduta del precedente 30 luglio, con conseguente tempestività delle medesime.

La doglianza è infondata sotto entrambi i profili in cui si articola.

Relativamente alla censura *sub a)*, occorre rilevare che le norme summenzionate stabiliscono chiaramente che non è sufficiente che aliquote e tariffe relative ai tributi locali siano deliberate prima che sia approvato del bilancio di previsione occorrendo invece che la deliberazione delle stesse avvenga entro la data di

scadenza del termine, legislativamente fissato, per approvare il detto documento contabile.

Ai sensi dell'art. 151, comma 1 del decreto legislativo n. 267 del 2000 il bilancio di previsione dev'essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio stesso si riferisce, salvo che il termine sia differito con decreto ministeriale.

Per l'anno 2015 il detto termine è stato spostato al 30 luglio del medesimo anno (decreto ministeriale 13 maggio 2015).

Ne discende che, nella fattispecie, il termine per l'approvazione delle aliquote IMU e TASI e della tariffa TARI scadeva il 30 luglio 2015.

Con riguardo alla doglianza *sub b)*, è sufficiente osservare che le delibere impugnate risultano adottate in data 5 e 6 agosto 2015 e quindi oltre il termine del 30 luglio, senza che possa aver alcun rilievo il fatto che l'organo consiliare abbia deliberato in prosecuzione di una seduta aperta in data precedente.

Col sesto motivo, dedotto in via gradata, l'appellante lamenta che in ogni caso il mancato rispetto dei termini di legge non avrebbe potuto determinare l'illegittimità delle impugnate delibere, ma avrebbe semmai precluso la loro applicazione a decorrere dal primo gennaio 2015.

La doglianza è fondata

Con sentenza 29 agosto 2017, n. 4104 che il Collegio condivide, la quinta Sezione di questo Consiglio di Stato ha affermato che: *“Ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge finanziaria per il 2007, invero, la violazione del termine non determina di per sé ed automaticamente l'illegittimità dei regolamenti e degli atti comunali, ma incide solo sul regime di efficacia temporale, nel senso che il rispetto del termine di approvazione di cui all'art. 1, comma 169, cit. è condizione per applicare le nuove tariffe o le nuove aliquote retroattivamente (a partire cioè dal 1° gennaio dell'esercizio di riferimento). Ne consegue che le tariffe e le aliquote approvate*

in data successiva alla scadenza del termine non sono per ciò solo invalide. Ciò che risulta preclusa è soltanto l'applicazione (retroattiva) all'esercizio in corso (a partire dal 1° gennaio)».

Ciò implica che nel caso di specie l'approvazione delle deliberazioni approvate oltre il termine del 30 luglio 2015 non determina in radice la loro illegittimità, ma ne preclude l'applicazione (che sarebbe stata consentita, invece, dall'approvazione tempestiva) a partire dal primo gennaio 2015.

L'appello va, quindi, accolto.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Sussistono eccezionali ragioni per disporre l'integrale compensazione di spese e onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO