



Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia, 24/11/1998 n. 1457

ICPDPA - Gestione in concessione - Scadenza della concessione - Art. 64, D.Lgs. 446/97: previsione di proroga di un anno del contratto - Semplice facoltà del comune

Nell'ipotesi di concessione della gestione dell'imposta comunale sulla pubblicità in scadenza nel 1997, la previsione dell'art. 64, d.lgs. 446/97, relativa alla proroga di un anno dei contratti a condizioni migliori per l'ente concedente, si atteggia quale mera facoltà per il comune, con l'effetto che, se questi dovesse decidere di non dare corso alla proroga e di gestire direttamente il tributo, nessuna doglianza potrà essere mossa dall'ex **concessionario**.

FATTO

La ditta ricorrente fa presente che, con la delibera prot. gen. 113456, il Comune di Udine ha statuito:

1. di gestire in forma diretta ai sensi dell'art. 25 d.lgs. 507/93 nel testo vigente l'imposta comunale di pubblicità ed il diritto sulle pubbliche affissioni far tempo dal 1.1.98;
2. di dare mandato alla Giunta ed al dirigente del servizio tributi, nell'ambito delle rispettive competenze operative, di compiere quanto è necessario per l'applicazione del nuovo modello gestionale, nonché per l'esame del rendiconto finale della gestione della concessionaria Alpi e per il **subentro** nei rapporti giuridici in corso alla data del 31.12.97.

Avverso il suddetto provvedimento illustra i seguenti motivi di gravame:

- eccesso di potere, violazione e falsa applicazione di legge.

La delibera impugnata prevede che la ditta A. debba definitivamente cessare a far data dal 31.12.97 la concessione che da oltre 50 anni, a seguito di numerose pubbliche gare detiene con regolarità e soddisfazione del comune.

Il comune nella delibera fa riferimento all'art. 25 d.lgs. 507/93, così facendo, eccedendo i limiti del potere ad essa attribuito, non tiene in alcuna considerazione il d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, confermato e chiarito con la circolare n. 14/E del Ministero delle finanze, del 19.1.98, che imponendo ai comuni l'approvazione di nuovi regolamenti, impedisce di modificare la situazione attuale anche in considerazione del fatto che i regolamenti e le norme che debbono adottare i comuni, non possono entrare in vigore prima del 1.1.1999.

Esplicitamente la circolare ministeriale afferma che "le nuove modalità di accertamento e riscossione deliberati da province e comuni non potranno entrare in vigore prima del 1.1.1999", il tutto cioè solo dopo che siano entrate in vigore le norme ed i regolamenti di cui agli artt. 52 e 53 d.lgs. 446/97 come meglio chiarito nella suddetta circolare del Ministero delle finanze, dipartimento delle entrate, n. 14/E del 19.1.98 prot. n. 7/4604.

Il Comune di Udine, come più volte richiesto dalla A. ai sensi dell'art. 64 d.lgs. 446/97, avrebbe potuto e dovuto prorogare sino al 31.12.1998, i contratti con scadenza anteriore a tale data. In questo modo, infatti, "consentendo una proroga dei contratti stipulati in forza di norme abrogate, indirettamente ne stabilisce di fatto l'ultrattività, posto che tali norme risultano alla base del contratto determinando i contenuti concreti dello stesso, che viene pertanto a costituire, sino all'entrata in vigore dei nuovi regolamenti comunali, nonché dei regolamenti ministeriali di attuazione degli artt. 52 e 53, il fondamento giuridico della gestione del servizio di accertamento e di riscossione e dei poteri conferiti al **concessionario** nei limiti e nei termini in esso indicati".

Secondo la ditta ricorrente, peraltro il comune, nel deliberare di non rinnovare il contratto di concessione, in aperta violazione dell'art. 64, Il capoverso d.lgs. 446 del 15 dicembre 1997, non solo si è obbligato, in contrasto con la legge e la circolare esplicativa, a gestire direttamente il servizio affissioni e pubblicità, ma per di più ha ulteriormente violato l'art. 64, affidando il servizio affissioni ad un terzo, con evidente notevole aumento di costi avendo dovuto assumere i dipendenti A..

L'A. ha ripetutamente richiesto, ai sensi della legge sulla trasparenza, al comune la copia della delibera di affidamento del servizio ed il relativo capitolato d'onori, indispensabili per valutare i costi e gli oneri per il comune, malgrado i numerosi solleciti a tutt'oggi non è pervenuta alcuna risposta.

Per ottenere tale delibera si chiede che l'onorevole T.A.R. ne richieda al comune la produzione in quanto di particolare importanza.

Violazione e falsa applicazione di legge.

Il comune, con la lettera prot. n. 7973 del 9.2.1998 ricevuta il 12.2.98, afferma di non dover versare all'A. l'aggio per i crediti maturati negli anni della propria gestione in ossequio a quanto disposto dall'art. 25 d.lgs. 507/93, relativi a canoni minimi pagati e materialmente non riscossi e ad aggio non riscosso per contestazione dei contribuenti. Si sostiene infatti che l'art. 25 fa espresso divieto all'"ex **concessionario**" di compiere atti dopo la fine della concessione, con divieto di percepire compensi pregressi.

Appare evidente, e tale principio è riconosciuto anche per giurisprudenza, l'erroneità di tale affermazione; infatti la fine della concessione non determina la privazione dei diritti maturati dal **concessionario** in esecuzione del contratto stipulato con la p.a., che sebbene scaduto, ha ancora efficacia in ordine alle somme non ancora riscosse e per le quali era stato pattuito un aggio a favore del **concessionario** a titolo di compenso per l'attività svolta nel periodo d'imposta di riferimento".

Appare evidente l'illegittimità del provvedimento con cui si nega al **concessionario** scaduto il compenso per l'attività svolta in esecuzione del contratto intercorso tra le parti.

Appare evidente l'illegittimità del comportamento del comune, nonché i gravi danni che deriverebbero all'A. ed al comune qualora si desse esecuzione alla delibera adottata in aperta violazione di legge.

Infatti in assenza di una disciplina specifica sulla gestione del servizio nonché sulla gestione transitoria si è creato una evidente situazione di confusione tra il servizio affidato all'Alpi, i contribuenti morosi e tutte le cause pendenti con evidenti danni.

Situazione che avrebbe potuto trovare una facile ed amichevole situazione nel corso del 1998.

Resiste in giudizio il comune, rilevando che il ricorso si profila proposto principalmente a tutela dell'interesse della ditta Alpi alla prosecuzione della concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni, in regime di proroga, sino al 31.12.1998, ossia oltre il termine dell'appalto, giunto a scadenza il 30.9.1997 in base al contratto n. rep. 11084 di data 7.1.1993 e prorogato dal 1° ottobre al 31 dicembre 1997 ex art. 27 d.lgs. 507/93.

Dal tenore del ricorso pare di capire che la deliberazione impugnata, con la quale il Consiglio comunale stabilisce di gestire in forma diretta l'imposta comunale di pubblicità ed il diritto sulle pubbliche affissioni a far tempo dal 1° gennaio 1998, sia considerata dal ricorrente alla stregua di un atto di diniego di una richiesta di proroga.

Tale presupposto è tuttavia erroneo, in quanto l'atto che definisce la scadenza dei rapporti tra la ditta A. ed il Comune di U. non è la delibera impugnata, ma è rappresentato dall'accordo delle parti, intervenuto mediante scambio di corrispondenza, in base al quale le stesse hanno concordato di fissare la durata della concessione sino al 31.12.1997.

Nel caso di specie, l'unica domanda presentata dalla ditta A., per ottenere il rinnovo della concessione ai sensi del citato articolo è quella allegata in esito alla quale le parti hanno concordato la proroga trimestrale di cui si è detto, fino al 31.12.1997.

Si precisa sin d'ora che le domande di rinnovo presentate dalla controparte dopo l'intervenuta scadenza contrattuale non avrebbero potuto essere accolte in quanto l'art. 64 del d.lgs. 446/97 consente la facoltà di prorogare soltanto contratti in corso alla data del 1.1.1998.

La delibera consiliare del 22.12.1997, dunque, non incide sulla posizione giuridica della ricorrente, "estromettendola" per così dire dalla concessione, ma si limita a prendere atto della sua imminente scadenza e ad optare legittimamente per il regime gestionale in forma diretta, regime cui il legislatore accorda la preferenza, come si desume dal tenore delle disposizioni sia del d.lgs. 507/93 sia del d.lgs. 446/97.

L'art. 25 del d.lgs. 507/93 stabilisce infatti che la gestione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni sia effettuata in forma diretta dal comune, che può affidare in concessione il servizio soltanto qualora lo ritenga più conveniente e funzionale, per un periodo massimo di sei anni (art. 27).

Il d.lgs. 446/97, che regola tra l'altro - il riordino della disciplina dei tributi locali, fa venir meno dall'1.1.1998 la disciplina legislativa concernente l'affidamento in concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità, introducendo una potestà regolamentare generale dei comuni sulle proprie entrate, con possibilità di affidamento della liquidazione dell'accertamento e della riscossione, soltanto nell'ipotesi in cui queste non vengano effettuate direttamente dal comune, ai terzi individuati dall'art. 52 del d.lgs. (aziende speciali di cui all'art. 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142 e società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico previste dall'art. 22, comma 3, lettera e) della citata l. 142/90), affidamento possibile purché non comporti oneri aggiuntivi per il contribuente.

Dal momento che il comune di Udine ha deliberato di assumere, alla scadenza del rapporto con la ditta A. la gestione diretta dell'imposta di pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. 15 novembre 1993 n. 507, non si configura alcuna posizione di interesse giuridicamente rilevante e differenziata in capo a qualsiasi ditta che eserciti tale attività, potendo ipoteticamente sussistere tale interesse solo nel caso in cui il comune avesse deliberato (ammesso che ciò sia consentito dalla legge) di avvalersi di un **concessionario**, attivando le procedure atte ad individuarlo.

La ditta A., con il medesimo ricorso impugna inoltre la nota prot. n. 7973 del 9.2.98 nella quale, tra l'altro, il dirigente del servizio tributi afferma l'applicabilità dell'art. 25 del d.lgs. 507/93, comma 4 del rapporto intercorso con la ditta Alpi rilevando che detto articolo fa espresso divieto al **concessionario** scaduto di emettere atti o effettuare riscossioni successivamente alla scadenza della concessione.

Secondo il comune, per quanto riguarda il profilo procedurale il ricorso si appalesa, prima facie, inammissibile ed improcedibile, per i seguenti motivi:

1) carenza di interesse al ricorso.

La deliberazione comunale impugnata ha ad oggetto: a) l'assunzione della gestione in forma diretta dell'imposta comunale di pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni da parte del comune a far tempo dall'1.1.1998; b) l'attribuzione di mandato alla Giunta e al dirigente del servizio tributi per il compimento di quanto necessario per l'applicazione del nuovo modello gestionale; c) la definizione contabile dei rapporti con la ditta A. ed il **subentro** nei rapporti giuridici in corso alla data della scadenza della concessione.

Per quanto riguarda il punto sub a): non sussiste alcun interesse al ricorso da parte della A. non essendo la deliberazione lesiva della sua sfera giuridica, considerato che il contratto sarebbe comunque scaduto per accordo delle parti il 31.12.1997.

Sub b): l'incombente riguarda un adempimento richiesto dalla legge.

Sub c): il punto riguarda l'attività degli uffici amministrativi competenti a dare esecuzione agli adempimenti connessi alla scadenza della concessione, ma non determina alcunché di diverso o di nuovo, rispetto a quanto già fissato nell'atto di proroga.

La ditta A. ha richiesto in un primo momento la proroga quinquennale della concessione, a tale richiesta il comune ha risposto negativamente, proponendo contestualmente una proroga per tre mesi (ossia sino al 31.12.1997) e la ditta A., da parte sua ha aderito a tale proposta.

Poiché la ricorrente si duole di non poter esercitare la concessione per un periodo più lungo, avrebbe dovuto specificarlo sin dal momento in cui ha dichiarato di aderire alla proroga trimestrale e non con il presente ricorso e comunque avrebbe dovuto presentare un'altra domanda di rinnovo, osservando i termini previsti dall'art. 27 del d.lgs. 503/93.

2) Inammissibilità per omessa notifica del ricorso ad un controinteressato.

Nell'ipotesi in cui venisse ritenuto sussistente l'interesse al ricorso della ditta A. esso dovrà essere tuttavia dichiarato inammissibile, poiché non è stato notificato ad alcun controinteressato (nella fattispecie alla Sistemi Sosta e Mobilità s.p.a., a cui, come si legge nella nota del dirigente del servizio tributi dd. 9.2.1998 pure impugnata, pervenuta alla ditta A. il 12.2.1998, che pertanto è a conoscenza dell'esistenza di un controinteressato, è stato affidato il servizio di esecuzione delle pubbliche affissioni - ovvero di affissione dei

manifesti, senza deleghe tributarie - con provvedimento dirigenziale assunto in esecuzione al mandato contenuto nella delibera consiliare n. 211/97, affidamento perfezionato ai sensi dell'art. 22, comma 3, lett. e) della legge 142/90, trattandosi di società di cui il comune è azionista di maggioranza.

3) Inammissibilità del ricorso cumulativo per difetto di collegamento funzionale tra i distinti provvedimenti impugnati.

Il ricorso si appalesa inammissibile anche perché proposto avverso due atti distinti, non legati da un nesso di preordinazione funzionale o logica, né riconducibili nell'ambito di un medesimo rapporto o di una stessa sequenza procedimentale, né aventi identità di presupposti o di motivazione.

Secondo il comune poi il ricorso è tardivo per quanto riguarda l'impugnazione della deliberazione del Consiglio comunale di data 22.12.1997, pubblicata all'albo pretorio dal 24.12.1997 all'8.1.1998.

Dalla nota della ditta A. dd. 5.1.1997, pervenuta al comune in data 7.1.1997, risulta chiaramente che la ricorrente a quella data era già a conoscenza degli estremi della delibera comunale e del suo contenuto.

Il termine per l'impugnazione è dunque scaduto l'8.3.1998 o, nella migliore delle ipotesi per la ricorrente il 9.3.1998, ovvero 60 giorni dopo l'avvenuta pubblicazione dell'atto nell'albo pretorio comunale, trattandosi di atto non recettizio, che non doveva essere notificato al ricorrente, non essendo diretto destinatario.

La deliberazione del Consiglio comunale è stata impugnata per i vizi di eccesso di potere, violazione e falsa applicazione di legge.

Secondo il comune, i motivi sono fondati su un'errata interpretazione delle norme e su una lettura non corretta della circolare interpretativa del dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze n. 14 del 19.1.1998.

Il comune contesta in primo luogo l'affermazione della ricorrente, secondo cui la delibera impugnata prevede che la ditta A. debba definitivamente cessare la concessione del servizio a far data dal 31.12.1997.

Ribadisce, infatti, ancora una volta che il termine della concessione è scaduto automaticamente in virtù della scadenza del termine fissato per la proroga trimestrale del contratto.

Sostiene la ricorrente, inoltre, che il comune nella delibera non avrebbe dovuto far riferimento all'art. 25 del d.lgs. 507/93, bensì alle disposizioni del d.lgs. 446/97 che, imponendo ai comuni l'approvazione di nuovi regolamenti, impedirebbe di modificare la situazione attuale, anche in considerazione del fatto che detti regolamenti non possono entrare in vigore prima dell'1.1.1999.

Il comune non avrebbe invece potuto, applicare l'art. 64 del d.lgs. 446/97, che dà facoltà di prorogare i contratti in corso fino al 31.12.1998, in quanto all'epoca la norma non era ancora entrata in vigore.

Il comune confuta anche nel merito il ricorso avverso.

DIRITTO

Le tre eccezioni sollevate dal comune possono essere pretermesse, stante l'infondatezza del gravame.

Circa la tardività del ricorso, il comune non prova l'intervenuta notifica della delibera alla ditta ricorrente, direttamente interessata, né prova la piena conoscenza dell'atto.

Venendo al merito, la ditta A. impugna la nota prot. n. 7973 del 9.2.98 nella quale, tra l'altro, il dirigente del servizio tributi afferma l'inapplicabilità dell'art. 25 del d.lgs. 507/93, comma 4 al rapporto intercorso con la ditta A., rilevando che detto articolo fa espresso divieto al **concessionario** scaduto di emettere atti o effettuare riscossioni successivamente alla scadenza della concessione.

Sul punto dei crediti, tale nota risulta in verità interlocutoria, per cui essa non appare lesiva della sfera giuridica della ditta ricorrente.

Quanto alla delibera del Consiglio comunale n. 211, va innanzi tutto rilevato che la ditta istante equivoca sulla portata del d.lgs. 13 dicembre 1997 n. 446; invero esso, all'articolo 64, comma secondo dà al comune una semplice facoltà di prorogare al 31 dicembre 1998 i contratti in essere.

In altri termini, si tratta di una mera possibilità data al comune, non di un obbligo giuridico.

Infatti, l'art. 25 del d.lgs. 507/93 stabilisce che la gestione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni sia effettuata in forma diretta dal comune, che può affidare in concessione il servizio soltanto qualora lo ritenga più conveniente e funzionale, per un periodo massimo di sei anni (art. 27).

Il d.lgs. 446/97, che regola - tra l'altro - il riordino della disciplina dei tributi locali, fa venir meno dall'1.1.1998 la disciplina legislativa concernente l'affidamento in concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità, introducendo una potestà regolamentare generale dei comuni sulle proprie entrate, con possibilità di affidamento della liquidazione dell'accertamento e della riscossione, soltanto nell'ipotesi in cui queste non vengano effettuate direttamente dal comune, ai terzi individuati dall'art. 52 del d.lgs. (aziende speciali di cui all'art. 22, comma terzo, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142 e società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico previste dall'art. 22, comma terzo, lettera e) della l. 142/90), affidamento possibile purché non comporti oneri aggiuntivi per il contribuente.

La circolare n. 14/E del Ministero delle finanze n. 14/E datata 19 gennaio 1998 - invocata dalla ditta istante - non può certo prevalere sul dettato della legge e tanto meno vincolare i comuni, organi non dipendenti da detto Ministero (si veda Consiglio di Stato, sezione V, 13 gennaio 1996, n. 48). L'interpretazione del Ministero appare equivoca e sostanzialmente contra legem e non può comunque avere effetto retroattivo su di una vicenda già definita conformemente a legge.

Va poi aggiunto come, nella fattispecie in esame, il contratto con la ditta A. era già scaduto al 30 settembre 1997 ed è stato prorogato consensualmente al 31 dicembre 1997.

Nessun diritto quindi può vantare la ditta ricorrente alla proroga di un contratto scaduto, che la legge non ha affatto prorogato e che una circolare ministeriale (tra l'altro successiva al provvedimento gravato) non poteva certo modificare nei suoi termini finali.

Per quanto fin qui evidenziato il ricorso risulta privo di giuridico pregio e va rigettato. (Omissis) (*).

(*) La sentenza è interessante perché riguarda una situazione che si ripropone anche nel 2001, in virtù della norma dell'art. 53, comma 18 della legge 388/2000 che, di fronte al perdurare della stasi del nuovo albo dei

soggetti abilitati, ancora privo di imprese iscritte, ha reiterato la facoltà di proroga dei contratti in scadenza prima del 31 dicembre 2001, sino a quest'ultima data.

È dunque degna di segnalazione la presa di posizione del T.A.R. in ordine alla inesistenza di posizioni giuridicamente tutelate in capo ai concessionari, nell'ipotesi di mancato esercizio della facoltà di proroga. Appare invece fuori luogo il richiamo alla circ. min. 19.1.1998, n. 14/E, operato dal **concessionario** al fine di invocare l'illegittimità della decisione comunale di gestire direttamente il tributo. Ed invero, la suddetta pronuncia ministeriale, che rilevava la giuridica impossibilità di avvalersi delle potestà regolamentari introdotte con l'art. 52, d.lgs. 446/97 prima del primo gennaio 1998 e dunque prima dell'esercizio '99, intendeva riferirsi unicamente alle nuove opportunità offerte dal d.lgs. 446 nonché alla possibilità di affidare nuove concessioni di tributi. In relazione a quest'ultimo punto, la causa ostantiva avrebbe dovuto individuarsi, nel contempo, nella abrogazione del vecchio albo dei concessionari, di cui agli artt. 25 e seguenti del d.lgs. 507/93, e nella omessa istituzione del nuovo albo sostitutivo dei soggetti abilitati, lacuna questa che impediva l'esternalizzazione dei tributi. Nessun profilo di illegittimità avrebbe potuto ravvisarsi, invece, nei confronti dell'ente locale che avesse inteso riprendersi la titolarità del tributo, poiché in tal caso si sarebbe realizzata una ipotesi pienamente consentita dalla legislazione previgente, la cui praticabilità non era (e non è) in alcun modo condizionata alla operatività dell'albo dei soggetti abilitati.