

N. 01777/2017 REG.PROV.CAU.

N. 01410/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1410 del 2017, proposto da:

Studiocinque Outdoor Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sergio Ciccarelli, con domicilio eletto presso lo studio Alessandro Rufini in Roma, via G. Bettolo, 17;

contro

Comune di Pescara, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Di Marco e Marco De Flaviis, con domicilio eletto presso lo studio Roberto Colagrande in Roma, viale Liegi, 35/B;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. ABRUZZO - SEZ. STACCATA DI PESCARA: SEZIONE I n. 00269/2016, resa tra le parti, per la declaratoria di nullità per difetto assoluto di attribuzione, poiché lesivi dei diritti e degli interessi legittimi della ricorrente, decorrere dalla deliberazione di giunta comunale di Pescara n.965/2003

avente per oggetto le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni nonché della deliberazione di giunta comunale n.965/2003 nella sua trasposizione applicativa del 2015 recante la determinazione da parte del comune di Pescara, delle tariffe relative all'imposta comunale sulla pubblicità divenuta oggi lesiva nonché ancora per l'annullamento poiché lesivo dei diritti e degli interessi legittimi della ricorrente di ogni altro atto e/o provvedimento prodromico e/o successivo a quello impugnato e/o comunque connesso a quest'ultimo, ancorché non conosciuto e/o notificato alla ricorrente ovvero in via alternativa ove non vertentesi in tema di nullità sopradetta, per l'annullamento poche' lesivi dei diritti e degli interessi legittimi della ricorrente, del medesimo atto implicito di conferma anche per l'anno 2015 delle tariffe relative all'imposta di pubblicità ogni anno tacitamente convalidate a decorrere dalla deliberazione di giunta comunale di Pescara n.965/2003 avente per oggetto le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni nonché della medesima deliberazione di giunta comunale di Pescara n.965/2003 nella sua trasposizione applicativa del 2015 recante la determinazione da parte del comune di Pescara delle tariffe relative all'imposta comunale sulla pubblicità.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'art. 98 cod. proc. amm.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pescara;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale di reiezione del ricorso di primo grado, presentata in via incidentale dalla parte appellante;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2017 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Sergio Ciccarelli e Marco De Flaviis;

Ritenuta, ad un primo esame, l'insussistenza di un pregiudizio grave ed irreparabile tale da imporre l'adozione della misura cautelare invocata;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta),

Respinge l'istanza cautelare (Ricorso numero: 1410/2017).

Compensa le spese della presente fase cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Paolo Giovanni Nicolò Lotti, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Daniele Ravenna, Consigliere

L'ESTENSORE
Paolo Giovanni Nicolò Lotti

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 276 del 2015, proposto da:
S.R.L. Studiocinque Outdoor, in persona del legale rappresentante p.t.,
rappresentata e difesa dall'avvocato Carmelina Di Gifico C.F.
DGFCML75C64A883D, con domicilio eletto presso Sergio Cicarelli in Pescara,
Via Tirino, 134/6;

contro

Comune di Pescara, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso
dagli avvocati Paola Di Marco C.F. DMRPLA60H45G482T, Marco De Flaviis C.F.
DFLMRC70B28Z133H, con domicilio eletto presso Paola Di Marco in Pescara,
Ufficio Legale Comune;

per la dichiarazione di nullità e comunque per l'annullamento

dell'atto implicito di conferma, anche per l'anno 2015, delle tariffe relative
all'imposta di pubblicità a decorrere dalla deliberazione del Consiglio Comunale di
Pescara n. 965/2003 di approvazione del nuovo regolamento dell'imposta sulla
pubblicità e diritti di pubbliche affissioni e determinazione delle relative tariffe;
nonchè di ogni altro atto e provvedimento prodromico, successivo e connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Pescara;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2016 il dott. Alberto Tramaglini e uditi l'avv. Di Gifico Carmelina per la società ricorrente e gli avv.ti Paola Di Marco e Marco De Flaviis per il Comune resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – La società ricorrente, operante nel settore delle affissioni pubblicitarie e titolare di impianti installati nel territorio del Comune resistente su cui grava l'imposta comunale di pubblicità, impugna le relative tariffe comunali per l'anno 2015 ritenendole in contrasto con la normativa di settore.

Espone a tal fine:

- che il Comune non ha fissato le predette tariffe con provvedimento esplicito bensì attraverso l'implicita conferma di quelle approvate negli anni pregressi;
- in tal modo ha preteso di applicare all'imposta dovuta per il 2015 gli aumenti tariffari deliberati ai sensi dell'art. 10, co. 11, l. 449/1997, disposizione tuttavia abrogata dall'art. 23, co. 7, d.l. n. 83 del 2012;
- che per effetto di tale abrogazione i comuni non hanno più il potere di aumentare la tariffa base fissata dall'art. 12 d.lgs. n. 507 del 1993;
- di conseguenza sarebbero inapplicabili gli aumenti deliberati in precedenza e l'imposta potrebbe essere pretesa solo nella misura stabilita dalla legge;
- che l'atto di implicita conferma, in quanto privo di base normativa, sarebbe quindi nullo ai sensi dell'art. 21 septies l. 241/1990.

2 – In corso di causa è sopravvenuto l'art. 1, co. 739, L. n. 208 del 2015 che ha così disposto:

“L'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, 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. 212, 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.”.

Con memoria la ricorrente ne ha dedotto, sotto vari profili, la illegittimità costituzionale.

Si era nel frattempo costituito il Comune resistente deducendo l'infondatezza del ricorso.

3 – La tesi della ricorrente è che l'abrogazione dell'art. 11, comma 10, L. 449/1997 [*“Le tariffe e i diritti di cui al capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, e successive modificazioni, possono essere aumentati dagli enti locali fino ad un massimo del 20 per cento a decorrere dal 1 gennaio 1998”*], disposta dall'art. 23, co. 7, del D.L. 22 giugno 2012 n. 83 [*“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.”* Allegato 1, *“disposizioni abrogate ... 30) articoli 9 e 11 della legge 27 dicembre 1997, n. 449...”*] avrebbe determinato il venir meno degli effetti degli aumenti tariffari deliberati prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 83 del 2012, sicché il sopravvenuto art. 1, comma 739, L. 208/2015, laddove esclude dall'effetto abrogativo gli aumenti tariffari deliberati prima dell'entrata in vigore della norma abrogativa, non avrebbe carattere interpretativo bensì innovativo. Ne deriverebbe, sotto vari profili, primo tra tutti quello attinente alla portata retroattiva (in materia tributaria) della norma, la sua illegittimità costituzionale.

Ritiene al contrario il Collegio che l'abrogazione della norma che prevedeva la possibilità di aumentare le tariffe, se ha privato (per il futuro) gli enti locali di tale potere, non ha invece inciso sulle tariffe già deliberate, non essendo stato disposto alcunché di esplicito riguardo ad esse. Operando l'abrogazione *“dalla data di entrata*

in vigore del presente decreto-legge”, il comma 739 non autorizza la conclusione che il legislatore abbia inteso effettuare un generalizzato ripristino della tariffa base estendendo l’effetto abrogativo anche alle tariffe legittimamente maggiorate (che restino validi gli aumenti deliberati prima dell’entrata in vigore del D.L. 83/2012 è affermato dal C.G.A., Adunanza delle Sezioni riunite del 13 gennaio 2015, parere 368/2015: “poiché l’imposta sulla pubblicità è un’imposta il cui importo è determinato dalla legge -e non potrebbe essere diversamente ex art. 23 Cost.- venuta meno ... la norma che prevede gli aumenti fissandone il tetto, l’ente locale non avrebbe potuto effettuare alcun aumento rimanendo validi solamente quelli effettuati prima dell’abrogazione del citato articolo 11, comma 10, l. 449/1997”. Nello stesso senso TAR Veneto, III, 7 ottobre 2015 n. 1001).

Tant’è che non risulta eliminata la possibilità che gli enti confermino implicitamente le tariffe in precedenza deliberate, prevista dall’art. 3, co. 5, d.lgs. 507/1993 [*“Le tariffe dell’imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni sono deliberate entro il 31 ottobre di ogni anno ed entrano in vigore il primo gennaio dell’anno successivo a quello in cui la deliberazione è divenuta esecutiva a norma di legge e, qualora non modificate entro il suddetto termine, si intendono prorogate di anno in anno...”*], previsione ribadita dall’art. 1, co. 169, L. 296/2006: *“Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all’inizio dell’esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell’anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno”*.

La persistente facoltà di prorogare tacitamente le tariffe previgenti, in assenza di una norma che imponesse il ripristino della tariffa base ed alla luce del fatto che il potere di disporre aumenti è stato abrogato “dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge”, conferma che ciò che è venuto meno è il potere di deliberare nuovi

aumenti, mentre l'effetto abrogativo non opera riguardo a quelli deliberati in precedenza.

Ulteriore conferma è desumibile dalla finalità della norma abrogatrice di portare a regime, come deduce la ricorrente nella memoria, il c.d. blocco degli aumenti preesistente ad essa. Infatti, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi (disposta dall'art. 1, co. 7, del D.L. 27 maggio 2008 n. 93, confermata "per il triennio 2009-2011" dall'art. 77-bis, comma 30, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 e da ultimo dall'art. 1, co. 123, della L. 13 dicembre 2010, n. 220, disposizioni poi abrogate dall'art. 4, comma 4, del D.L. n. 16/2012), se impediva che gli enti potessero disporre ulteriori aumenti, tuttavia non precludeva l'applicazione di quelli deliberati prima del "blocco", come risulta dal fatto che l'art. 1, co. 7, del D.L. 93/2008 faceva salvi "*gli aumenti e le maggiorazioni già previsti dallo schema di bilancio di previsione...*", in tal modo evidenziando che la finalità della sospensione non era quella di ripristinare in via generale la tariffa base bensì di evitare ulteriori aumenti della pressione fiscale già in essere.

Anche da tale prospettiva, dunque, l'interpretazione autentica non sembra affatto contraddittoria ed incoerente rispetto alla portata originaria della norma interpretata, posto che l'aver "trasformato una lunga serie di sospensioni della potestà di aumenti tariffari dei Comuni ... in una definitiva abrogazione degli stessi" (così la ricorrente nella memoria citata) non evidenzia la volontà del legislatore di ridurre la pressione fiscale attraverso il ripristino generalizzato delle tariffe vigenti ante art. 11, comma 10, L. 449/1997, bensì quella di "bloccare" la stessa ai livelli già assicurati dalla sospensione del potere di deliberare aumenti.

La norma interpretativa, dunque, assegna alla disposizione interpretata un significato che era già estraibile da questa, limitandosi ad espungere interpretazioni tali da far retroagire l'effetto abrogativo a data precedente l'entrata in vigore del D.L. n. 83 del 2012.

Deve quindi ritenersi manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale della norma interpretativa, non risultando la denunciata portata innovativa rispetto a quanto già desumibile dal testo della norma interpretata.

La salvezza degli aumenti già deliberati implica che questi non vengono automaticamente meno per effetto dell'abrogazione, ma non comporta il loro consolidamento all'interno dell'imposta e la conversione delle tariffe maggiorate in tariffe base, come invece sostiene la ricorrente. Queste ultime restano comunque quelle fissate dalla legge secondo la divisione per classi di cui agli artt. 2 e 12 d.lgs. 507/1993 e sono nettamente distinte dalle maggiorazioni deliberate ai sensi dell'art. 11 della legge del 1997. Gli aumenti deliberati in precedenza non possono ritenersi dunque trasformati, per i comuni che li avevano deliberati, in altrettante tariffe base. Il venir meno del potere di deliberare ulteriori aumenti non esclude, infatti, la possibilità di procedere in senso riduttivo, fino a riportare la misura dell'imposta alla suddetta tariffa base. Per i comuni che si erano avvalsi della facoltà di aumentare le tariffe, queste non possono dunque ritenersi definitivamente congelate nella misura deliberata negli anni precedenti, sicché la loro eventuale conferma nella misura maggiorata già applicata negli anni precedenti continua ad essere il risultato dell'esercizio di un potere discrezionale, scelta pertanto suscettibile (per quanto siano evidenti i limiti del relativo sindacato giurisdizionale) di essere contestata dai soggetti interessati.

Né può ritenersi che la sopravvenuta impossibilità di deliberare aumenti possa determinare una arbitraria discriminazione a danno degli enti che, nell'ambito dell'autonomia attribuita loro dalla legge, avevano scelto di non aumentare la tariffa base.

La ricorrente sostiene ulteriormente che la formulazione del comma 739 non consente di distinguere, tra tutte le deliberazioni comunque adottate "*prima della data di entrata in vigore del predetto articolo 23, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012*", quelle

legittime da quelle illegittime sin dalla loro prima adozione, sicché la norma avrebbe l'effetto di sanare gli aumenti deliberati allorché era vigente il "blocco" di cui alla normativa sopra citata.

Per quanto la formulazione letterale non operi distinzioni, l'interpretazione della ricorrente non è tuttavia condivisibile, non autorizzando la norma alcun effetto sanante di aumenti deliberati in epoca in cui ciò non era consentito e dovendo essere dunque essere la stessa riferita ai soli aumenti legittimamente disposti. La questione non è comunque rilevante in questo giudizio, visto che non è stata proposta alcuna censura che metta in discussione, sotto tale profilo, la legittimità dell'atto che ha fissato la tariffa nella misura applicabile per l'anno 2015.

Parimenti estraneo alla fattispecie è l'invocato parametro di cui all'art. 102 Cost., non essendovi tra le parti alcun giudicato che abbia fissato una diversa interpretazione.

Ne consegue il rigetto del ricorso.

La complessità del quadro normativo giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo rigetta e compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Michele Eliantonio, Presidente

Alberto Tramaglini, Consigliere, Estensore

Massimiliano Ballorani, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alberto Tramaglino

Michele Eliantonio

IL SEGRETARIO