

Publicato il 06/02/2019

N. 00268/2019 REG.PROV.COLL.

N. 01396/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1396 del 2018, proposto da A.A.P.I. - Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane, Igp Decaux s.p.a., Ipas s.p.a., Clear Channel Jolly Pubblicità s.p.a., Clear Channel Affitalia s.r.l, Clear Channel Italy Outdoor s.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Maurizio Zoppolato, Fulvio Lorigiola ed Elena Laverda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Milano, alla via Dante n. 16;

contro

Comune di Monza, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Annalisa Bragante, Giancosimo Maludrottu e Paola Giovanna Brambilla della Civica Avvocatura, con domicilio eletto in Monza, alla p.zza Trento e Trieste;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Monza n. 39 del 26 febbraio 2018, affissa all'albo pretorio a far data dal 13 marzo 2018 fino al 27 marzo 2018, con la quale il Comune ha approvato il “*Bilancio di Previsione del Consiglio Comunale per gli esercizi finanziari 2018-2019-2020 con relativi allegati*”, nella parte in cui riguarda le tariffe relative all'Imposta sulla Pubblicità (ICP);

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Monza n. 35 del 26 febbraio 2018, richiamata nel sopra citato provvedimento, a quanto consta non affissa sull'albo pretorio, né pubblicata nella Sezione Trasparenza del sito internet del Comune, avente ad oggetto “*Conferma per l'anno 2018 delle aliquote e detrazione IMU, aliquote TASI, aliquota e soglia di esenzione per l'applicazione dell'addizionale comunale all'Irpef delle tariffe per l'imposta di soggiorno, approvazione modifica Regolamento IUC e TOSAP*” nella parte in cui sono state approvate le tariffe relative all'Imposta sulla Pubblicità (ICP) per l'anno 2018;

- ove considerata parte integrante dei nuovi provvedimenti a valere per il 2018, della Delibera di Giunta n. 272 del 19 giugno 2014, nella parte in cui sono state aumentate le tariffe dell'ICP, benché l'art. 23, co. 7, del D.L. 83/2012 abbia abrogato la possibilità per i Comuni di applicare maggiorazioni alle tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità;

- di ogni altro atto ad essi preordinato, presupposto, consequenziale e/o connesso, e comunque lesivo dei diritti ed interessi dei ricorrenti;

nonché per la condanna

dell'Amministrazione intimata a conformarsi al dettato legislativo, deliberando, con effetto dall'anno d'imposta 2013 o, in subordine, dall'anno d'imposta 2018, tariffe dell'imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni conformi a quelle fissati per i comuni di classe seconda, nel Capo I del D. Lgs. n. 507/1993 e ss.mm., con le conseguenti restituzione agli aventi titolo delle somme indebitamente percepite.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella udienza pubblica del 9 dicembre 2018, Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Associazione Aziende Pubblicitarie Italiane (AAPI) - nella dichiarata *qualitas* di “ente esponenziale degli interessi delle imprese che svolgono l’attività di distribuzione e affissione, anche diretta, in campo pubblicitario, istituito per promuovere ogni iniziativa tendente a sviluppare la pubblicità esterna e, in particolare, il legale esercizio dell’affissione diretta in Italia (...) per “rappresentare e tutelare gli interessi delle categorie pubblicitarie che vi aderiscano” e per “tutelare l’esercizio della libertà d’impresa nel mercato della pubblicità esterna”- nonché le società tutte in epigrafe individuate, nella qualità di soggetti aderenti alla AAPI (operanti nel territorio del Comune di Monza, “nel cui ambito risultano titolari di numerose autorizzazioni”) e soggetti passivi della imposta comunale sulla pubblicità (ICP) e della obbligazione afferente ai Diritti sulle Pubbliche Affissioni (DPA):

- impugnavano le delibere in epigrafe individuate, nella parte in cui si disponeva per l’anno di imposta 2018 la applicazione delle tariffe per la ICP e i DPA confermando le maggiorazioni operate con precedenti deliberazioni;

- instavano per la condanna dell’intimato Comune “a conformarsi al dettato legislativo, deliberando con effetto dall’anno d’imposta 2013 o, in subordine, dall’anno d’imposta 2018, tariffe dell’imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni conformi a quelle fissate per i comuni di classe seconda, nel Capo I del D. Lgs. n. 507/1993 e ss.mm., con le conseguenti restituzioni agli aventi titolo delle somme indebitamente percepite”.

1.1. Il ricorso collettivo veniva affidato ad un unico mezzo, che in appresso si compendia:

- violazione dell’art. 23, co. 7, del d.l. 83/2012, dell’art. 1, co. 739 della l. 208/2015, dell’art. 52 del d.lgs. 446/1997- violazione dei principi sanciti dalla Corte

costituzionale nella pronuncia n. 15 del 30 gennaio 2018 – eccesso di potere, atteso che la maggiorazione tariffaria disposta per l'anno 2018 si fonderebbe su di una norma (art. 11, comma 10, legge 449/1997) da lungo tempo abrogata, per effetto dell'art. 23, co. 7, del d.l. 83/2012, entrato in vigore il 26 giugno 2012; lo stesso Supremo Consesso aveva giudicato illegittime le maggiorazioni disposte dai Comuni, tacitamente o espressamente, successivamente a quella data (CdS, V, 22 dicembre 2014, n. 6201), come peraltro confermato anche dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 739, l. 208/2015 e, da ultimo, dalla sentenza della Corte costituzionale 30 gennaio 2018, n. 15; di qui la illegittimità delle delibere impugnate, confermate per l'anno di imposta 2018 di maggiorazioni non più possibili perché fondate su una norma non più esistente; le ricorrenti, altresì, chiedevano che -accertato l'inadempimento del Comune di Monza a far data dal 2013- l'Amministrazione fosse condannata a conformarsi al dettato legislativo, depurando, con effetto dall'anno d'imposta 2013 o, in subordine, dall'anno d'imposta 2018, le tariffe dalle maggiorazioni illegittimamente disposte, con il conseguente obbligo di restituzione di quanto indebitamente percepito *medio tempore*.

1.2. Si costituiva il Comune di Monza che, con articolati scritti difensivi, concludeva per la irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità e, comunque, per la reiezione del gravame, perché infondato.

1.3. Illustrate con memorie e atti di replica le rispettive posizioni, all'esito della discussione tenutasi nella pubblica udienza del 19 dicembre 2018 la causa veniva, infine, introitata per la decisione.

DIRITTO

2. Va, preliminarmente, delimitato il perimetro del *thema decidendum* e della correlata *potestas iudicandi* demandata al Collegio nella fattispecie in esame.

2.1. Il provvedimento con il quale il Comune ha provveduto ad approvare le tariffe *de quibus* –confermando le maggiorazioni già in passato applicate a' sensi

dell'art. 11, comma 10, l. 449/97- è da rinvenire esclusivamente nella deliberazione di c.c., n. 39 del 26 febbraio 2018, siccome acclarato in giudizio e pacificamente riconosciuto dalle parti.

Di qui la irrilevanza, ai fini del decidere, della coeva delibera n. 35 del 26 febbraio 2018 e, dunque, di ogni eccezione di irricevibilità e/o ammissibilità all'uopo formulata dal resistente Comune.

2.2. Vanno quindi, sempre *in limine*, scrutinate le eccezioni di rito formulate dalla resistente Autorità, principiando dalla legittimazione ad agire in capo alle ricorrenti e rinviando al prosieguo ogni considerazione relativamente alla “*azione di esatto adempimento*” pure esperita con il gravame in esame.

2.2.1. La AAPI è l'associazione di categoria delle imprese che svolgono attività di distribuzione e affissione in campo pubblicitario, cui pertiene (tra l'altro), giusta le previsioni statutarie richiamate nel ricorso introduttivo e non contestate nel loro tenore dal Comune resistente:

- “*rappresentare e tutelare gli interessi delle categorie pubblicitarie che vi aderiscano*”;
- “*promuovere ogni iniziativa tendente a sviluppare la pubblicità esterna e, in particolare, il legale esercizio dell'affissione diretta in Italia*”.

2.2.2. E' parimenti incontestato che l'associazione ha interloquito *in subiecta materia*, oltre che con il Comune di Monza (atto di invito e diffida del 19 marzo 2018 e nota interlocutoria di riscontro del 16 aprile 2018) anche con il Ministero dell'economia e delle finanze, ottenendo quei chiarimenti e quell’“*approfondimento normativo*” (risoluzione MEF n. 2/DF, di cui alla nota, prot. 26034, del 14 maggio 2018) che lo stesso Comune di Monza reputava necessari ai fini della decisione sulla diffida avanzata da essa Associazione.

2.2.3. Orbene, in linea generale, la legittimazione ad agire:

- afferisce ad una *posizione sostanziale*, individuando un interesse sufficientemente differenziato e qualificato, di tensione verso un bene delle vita, abbia essa la consistenza di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo;
- presuppone la *titolarità* di tale qualificata posizione sostanziale.

La personalità dell'interesse azionato, indi, costituisce la regola generale, in ossequio al principio generale che vieta la sostituzione processuale “*fuori dei casi espressamente previsti dalla legge*” (art. 81 c.p.c.).

2.2.4. In questa ottica –in disparte le ben diverse questioni concernenti gli interessi diffusi ovvero le tassative forme di legittimazione popolare- personale può essere anche l'interesse, ontologicamente riferibile ad una determinata collettività di soggetti, riferibile alla associazione che quella collettività in certo modo “rappresenta” e “tutela”.

Di qui il riconoscimento della *legitimatō ad causam* in capo a soggetti collettivi che rappresentano interessi di “categorie” ben individuate (professionisti, imprenditori, anche per settori merceologici di attività).

L'interesse azionato dalla associazione in tali casi è:

- *omogeneo*, in quanto riferibile indistintamente al gruppo di soggetti di cui l'associazione è ente rappresentativo;
- *comune* ai singoli componenti del gruppo, senza che possa in tal guisa configurarsi qualsivoglia forma, anche solo potenziale, di conflitto tra essi componenti;
- *altro* rispetto a quello di cui è portatore il singolo appartenente alla “categoria” rappresentata, ad esso cumulandosi (TAR Lombardia, I, 4 gennaio 2019, n. 8; Id., id., 31 ottobre 2018, n. 2453; TAR Lazio, II, 19 giugno 2018, n. 6853).

2.2.5. Naturalmente, una tale posizione sostanziale collettiva –differenziata rispetto a quella spettante ai singoli, sia *uti cives* che in quanto appartenenti ad un determinato gruppo o categoria- deve altresì essere qualificata, *id est* in certa misura “*interessata*” dalle norme di attribuzione del potere oggetto di censura.

Così che la potestà, regolamentare ovvero amministrativa, esercitata in attuazione di quelle norme, deve in certo modo:

- *afferire* alle finalità istituzionali dell'ente collettivo;
- *incidere* sul suddetto interesse omogeneo di "categoria", comune indistintamente alla platea dei membri di essa categoria, sì da escludersi già *in nuce* ed *in abstracto* qualsivoglia conflitto di interesse "endogeno".

E, invero, in ossequio ai principi foggiate dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 9 del 2 novembre 2015) la legittimazione ad agire delle associazioni rappresentative di interessi collettivi passa per il "guado necessitato" costituito:

- dalla attinenza della questione dibattuta al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione; ciò che avviene allorché la produzione degli effetti del provvedimento controverso "interessa" lo scopo istituzionale dell'ente collettivo, "*e non la mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati?*" (cfr., altresì, CdS, IV, 16 novembre 2011, n.6050);
- dalla comunanza dell'interesse azionato (di cui si invoca tutela) a tutti gli associati, sì da escludere che "*vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi?*" e, in definitiva, la configurabilità di conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio (cfr. *ex multis*, CdS, III, 27 aprile 2015, n.2150).

2.2.6. Orbene, nella fattispecie in esame:

- l'interesse collettivo di cui è portatrice AAPI –siccome desumibile dalle finalità e dagli scopi statutariamente contemplati- è *ex se* riferibile alla categoria delle imprese che esplicano la propria attività nel settore della pubblicità esterna, in particolare mediante affissione;

- la potestà oggetto di censura, nella misura in cui *determina la tariffa* di imposte e tributi che l'esercizio di quella attività colpisce, afferisce alle (e/o incide sulle) finalità statutarie della associazione ricorrente.

2.3. Analogamente, e *a fortiori*, tale legittimazione deve riconoscersi in capo alle singole imprese aderenti all'associazione (che svolgono la propria attività anche nel territorio di Monza) e pure quivi collettivamente ricorrenti, comechè soggetti passivi della obbligazione tributaria disciplinata e conformata dalla *potestas* oggetto di scrutinio (per la parte di attività espletata nell'area del Comune brianzolo).

2.4. Va, ora, scrutinata l'altra condizione dell'azione – la cui *ratio*, comune a quella delle legittimazione ad agire, è funzionale ad evitare il compimento di attività inutili e sprechi della risorsa giustizia, in ossequio ad un interesse di ordine pubblico processuale “metaindividuale” volto a garantire efficienza ed efficacia al processo in conformità degli artt. 111 Cost., 6 e 13 CEDU, 47 Carta UE- costituita dall'interesse a ricorrere, inteso come concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 c.p.c. (CdS, VI, 1156/16).

2.4.1. L' interesse ad agire, o *legitimatio ad processum*, costituisce un *quid pluris* rispetto alla legittimazione (*legitimatio ad causam*), in quanto postula:

- la *lesione*, concreta e attuale, di quell'interesse sostanziale, differenziato e qualificato, che *in abstracto* conferisce legittimazione ad agire:

- la effettiva *utilitas* ritraibile dalla invocata pronunzia; la tutela giurisdizionale deve costituire, dunque, il necessitato mezzo per la rimozione della lesione e il soddisfacimento dell'interesse (sostanziale), stante il generale divieto di azioni emulative ovvero di abuso del processo; di qui l'indissolubile legame tra l'interesse del domandante (art. 100 c.p.c.) e la concreta utilità del “servizio giurisdizionale”, che al soddisfacimento di quell'interesse è teleologicamente preordinato. La

pronunzia deve assicurare un vantaggio, di talchè “*l’interesse ad agire è dato dal rapporto tra la situazione antiggiuridica che viene denunziata e il provvedimento che si domanda per porvi rimedio mediante l’applicazione del diritto, e questo rapporto deve consistere nella utilità del provvedimento, come mezzo per acquisire all’interesse leso la protezione accordata dal diritto*” (Cass., III, 12241/98).

2.4.2. Indefettibili requisiti dell’interesse a ricorrere sono, indi:

- la *personalità*; la *utilitas* ritraibile afferisce direttamente alla sfera giuridica del ricorrente (e non di terzi);
- la *attualità* del *vulnus*, *id est* la – sussistenza di lesione concreta (es.: piena efficacia e idoneità lesiva dell’atto impugnato);
- la *concretezza* della lesione sofferta, intesa come sua effettività ed apprezzabilità.

2.4.3. Orbene, appare evidente nel caso di specie che la deliberazione di c.c. n. 39 del 26 febbraio 2018, nell’approvare del bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2018-2019-2020:

- *determina* il *quantum* tariffario dell’ICP e dei DPA per il periodo di imposta 2018;
- *richiama*, all’uopo, le *maggiorazioni* tariffarie disposte con le delibere di g.c. n. 1084/04, 1086/04 e 272/14 (“*con le quali sono state approvate le misura dell’imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni*”) espressamente *confermandole, de futuro*, per quanto attiene al 2018;
- *divisa e conforma* la obbligazione gravante in capo ai soggetti passivi della imposta, autoritativamente fissando (in aumento) il *quantum debeatur*.

2.4.4. E’ evidente, indi, come sia tale deliberazione ad assumere attitudine lesiva per il contribuente, e per la associazione di categoria: il richiamo alle precedenti deliberazioni (del 2004 e del 2014) vale esclusivamente a “*riempire di contenuto*” (*per relationem*) la “autonoma” volontà provvedimentale manifestata dal Comune in relazione al periodo di imposta 2018.

Di talchè, è esclusivamente tale *rinnovata* volontà provvedimento, dispiegante i suoi effetti *de futuro*, ancorchè “confermando” la misura tariffaria già disposta per i precedenti periodi di imposta, a:

- concretare una *immediata lesione* di interessi sostanziali, direttamente incidendo sui presupposti della obbligazione tributaria gravante per il 2018 in capo alle singole imprese operanti nel Comune di Monza in detto periodo di imposta;

- *conformare (ed incidere su) l'interesse di gruppo*, arrecando altresì un *vulnus* agli interessi indifferenziati, e quindi omogenei, della categoria (sia pure “geograficamente circoscritta”).

2.4.5. Le suesposte considerazioni consentono, altresì, di superare la eccezione di carenza di interesse formulata dalla resistente Amministrazione (secondo la quale la deliberazione di c.c. n. 39 del 26 febbraio 2018 *si limiterebbe a confermare* gli aumenti e le maggiorazioni -sulla tariffa base- disposti con la delibera giunta 272/14 solo per talune *categorie speciali* ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 507/93, che detta maggiorazione, “*fino al centocinquanta per cento della tariffa normale*” consente per determinati segmenti territoriali, appunto “speciali”, individuati dal Comune per la loro importanza).

E, invero, siccome sopra esposto, ciò che qui viene in rilievo è la maggiorazione della “*tariffa normale*” operata dal Comune nel 2018, per il periodo di imposta 2018, confermando quella già in passato operata nella vigenza dell'art. 11, comma 10 l. 449/97.

La deliberazione n. 272/2014, pure richiamata nel preambolo del gravato provvedimento, determinava la maggiorazione per la categoria speciale sul presupposto della conferma della tariffa base, a sua volta già incrementata con la deliberazione di g.c. n. 1084/04.

E' in questa sede in discussione, invero, la legittimità dell'aumento del *quantum* della *tariffa ordinaria* –operato con la delibera n. 1084/04 ed espressamente confermato dalla stessa delibera n. 272/14- sulla cui base, poi, è stato

effettuato dalla medesima delibera n. 272/14 il successivo incremento contemplato per le categorie speciali del territorio comunale.

E' evidente, indi, che ciò che qui rileva –con effetto lesivo per le ricorrenti- è:

- la *misura della tariffa base* che –riprendendo il *quantum* confermato dalla delibera n. 272/14 e fin dal 2004 fissato dal Comune di Monza- invero la *perdurante attuazione* dell'art. 11, comma 10, l. 449/97;

- il *segmento procedimentale logicamente antecedente* al (successivo) incremento per la categoria speciale (che su tale segmento inevitabilmente fonda), pure operato con la delibera 272/14.

2.4.6. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, sono destinate alla reiezione anche le ulteriori osservazioni “in rito” formulate dalla resistente Amministrazione, relativamente alla mancata impugnazione della delibera di g.c. n. 1084/04, trattandosi, all'evidenza:

- di provvedimento adottato ben prima della abrogazione dell'art. 11, comma 10, l. 449/97 e, in ogni caso, relativo ad un periodo di imposta (2004) che nulla ha a che vedere con quello per cui è causa (2018);

- affatto estraneo, pertanto, alla materia del contendere, afferente giustappunto alla legittimità della *rinnovata* volontà comunale di applicare (con la delibera di c.c. n. 39/18) la maggiorazione tariffaria *de qua* anche per l'anno 2018, e dunque per un periodo di imposta ben successivo al momento in cui la norma “legittimante” è stata espunta dall'ordinamento.

3. La domanda caducatoria della delibera n. 39/2018, oltre che ammissibile sulla scorta delle superiori considerazioni, è fondata.

3.1. Giova, all'uopo, effettuare una breve ricognizione dell'impianto normativo che governa la materia oggetto di scrutinio.

L'art. 52, comma 1, del d.lgs. 446/97 testualmente prevede che “*Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene*

alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti”.

L'imposta comunale sulla pubblicità (ICP), nonché i diritti sulle pubbliche affissioni (DPA) sono disciplinate dal Capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 che prevede, con riferimento alla determinazione dell'imposta, delle tariffe base (art. 12, 14, 15 e 19) variabili in base alla fascia di appartenenza del Comune, a cui possono essere apportate talune maggiorazioni (cfr., art. 3, comma 6, e la maggiorazione transeunte ivi prevista, per un periodo non superiore a quattro mesi, dovuto a peculiari “flussi turistici”). Le modalità applicative dell'ICP sono disciplinate da appositi regolamenti comunali.

Orbene, l'art. 11, comma 10, l. 449/97 (come modificato dall'art. 30, comma 17, l. 23 dicembre 1999, n. 488, a decorrere dall'1 gennaio 2000), *in deroga* al principio generale enunciato all'art. 52 d.lgs. 446/97, consentiva ai Comuni di intervenire sulla aliquota massima dei tributi *de quibus* (non già e non solo in via temporanea, come previsto per ragioni di “afflusso turistico” a' sensi del citato art. 3, comma 6, d.lgs. 503/97) bensì in via “ordinaria”, disponendo che “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 e fino a un massimo del 50 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2000 per le superfici superiori al metro quadrato, e le frazioni di esso si arrotondano al mezzo metro quadrato”.

L'art. 3 del d.lgs. 507/93, di poi, provvedeva a puntualmente individuare la scansione temporale per la individuazione della tariffa, statuendo che “*In deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, le tariffe dell'imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni sono deliberate entro il 31 marzo di ogni anno e si applicano a decorrere dal 1° gennaio del medesimo anno. In caso di mancata adozione della deliberazione, si intendono prorogate di anno in anno*” (comma 5).

3.2. Nell'esercizio di tale *potestas*, il Comune di Monza provvedeva ad applicare, di anno in anno, l'incremento tariffario per l'ICP e i DPA:

- *espressamente*, con una serie di deliberazioni, a partire da quella di c.c. n. 9/2000, passando per quelle di g.c. nn. 1084/2004 e 272/14, fino alla deliberazione in questa sede gravata, n. 39/18;

- ovvero *tacitamente*, in ossequio al silenzio significativo, di proroga, *ex lege* contemplato dal citato art. 3, comma 5, d.lgs. 507/93.

3.3. Orbene, la norma di attribuzione di tale "eccezionale" *potestas* comunale veniva abrogata dall'art. 23, comma 7, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134 (secondo cui "*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*"; l'allegato 1, di poi, al punto 30), indicava espressamente gli "*articoli 9 e 11 della legge 27 dicembre 1997, n. 449*").

In particolare, l'abrogazione di detta norma –e, dunque, la espunzione dall'ordinamento della potestà del Comune di incidere sulle tariffe *de quibus* al di là di quanto contemplato dalla normazione statale – sortiva effetto dal periodo di imposta 2013 (atteso che, per il periodo di imposta 2012, rimanevano efficaci le tariffe siccome deliberate, espressamente o tacitamente, entro il 31 marzo, *ex art. 3, comma 5, d.lgs. 507/93*).

3.4. La *impossibilità* per la Amministrazione comunale di *applicare de futuro* (*id est*, a partire dal 2013) tariffe maggiorate *ex art. 11, comma 10, l. 449/97*, anche pel tramite di deliberazioni di "conferma" degli aumenti disposti nella vigenza di detta norma, veniva *apertis verbis* sancita dal Supremo Consesso (CdS, V, 6201/14, con la quale veniva accolto l'appello interposto proprio da talune delle attuali ricorrenti, ivi compresa l'AAPI, per l'effetto annullandosi la deliberazione con cui era stata confermata per l'anno tributario 2013 "*l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni in vigore dall'anno 2004*").

3.5. La correttezza di una tale ricostruzione –funzionale ad escludere che a far data dal periodo di imposta 2013 (vale a dire, dal periodo di imposta immediatamente successivo a quello di entrata in vigore della norma “abrogante”) il Comune, espressamente ovvero “silenziosamente”, potesse applicare una misura “maggiorata” della tariffa, stante la eliminazione dall’ordinamento della norma che detta eccezionale possibilità aveva conferito- veniva, di poi, chiarita dallo stesso legislatore che, con norma di interpretazione autentica (art. 1, comma 739, l. 28.12.2015, n. 208):

- espressamente statuiva che: *“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”*;

- in tal guisa inequivocabilmente chiariva che le maggiorazioni operate dai Comuni allorquando la norma di attribuzione della potestà era pienamente vigente, continuavano a dispiegare i propri effetti per il relativo periodo di imposta (2012); e ciò in quanto la abrogazione non poteva che avere efficacia *ex nunc* (a far data dal 27 giugno 2012, data di entrata in vigore del citato art. 23, comma 7) precludendo a partire dal successivo periodo di imposta (2013) l’applicazione di detta maggiorazione.

A ben vedere, la norma interpretativa era funzionale a chiarire la *perduranza della efficacia* degli aumenti disposti entro il 31 marzo 2012 (espressamente o tacitamente, in forza della significanza tipica di “proroga”, ovvero di “conferma” delle tariffe, attribuita al silenzio delle Amministrazioni comunali entro quella data), ovvero in

ogni caso entro il periodo di vigenza della norma di attribuzione, *per l'intero periodo di imposta* (anno 2012).

E ciò in ossequio ai principi:

- della naturale efficacia *ex nunc*, ontologicamente attribuibile alla norma abrogante;
- del *tempus regit actum*, per cui *nulla quaestio* sulla legittimità delle maggiorazioni disposte allorquando la norma di attribuzione del relativo potere era *ratione temporis* applicabile;
- della *unitarietà ed indivisibilità* del periodo di imposta, governato dalle regole –anche in punto di aliquota e di effettivo *quantum debeatur*- esistenti al momento del suo inizio;
- della certezza e della prevedibilità delle prescrizioni incidenti sulla obbligazione tributaria, nonché del legittimo affidamento dei Comuni sulla concreta consistenza delle entrate tributarie e sulla loro influenza sulle previsioni di bilancio;
- in definitiva, *dell'autonomia di ciascun periodo d'imposta*, di guisa che l'abrogazione poteva avere effetti solo sul successivo, autonomo, periodo (2013).

3.6. Il Giudice delle leggi, infine, con la sentenza n. 15/18 ben nota alle parti, ha definitivamente avvalorato la opzione esegetica sopra proposta, *expressis verbis* rimarcando che la norma di interpretazione autentica del 2015:

- ha avuto la funzione di “*chiarire gli effetti dell'abrogazione disposta dal d.l. n. 83 del 2012, precisando che la stessa non poteva far cadere le delibere già adottate e che il 26 giugno del 2012 era il termine ultimo per la validità delle maggiorazioni disposte per l'anno d'imposta 2012*”, limitandosi a “*precisare la salvezza degli aumenti deliberati al 26 giugno 2012*”, allorquando la norma di attribuzione era ben vigente e, dunque, costituiva l'unico referente paradigmatico cui commisurare la legittimità dell'*actio* deliberativa del Comune per quel periodo di imposta (2012);

- nulla ha disposto relativamente alla possibilità per i Comuni di confermare o prorogare, successivamente al 2012, di anno in anno, le tariffe siccome maggiorate in precedenza in applicazione della abrogata norma di attribuzione.

E tuttavia, *“Tale 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”*.

Ciò che vale *recisamente ad escludere* che la cennata disposizione interpretativa:

- possa avere *“ripristinato, ma solo per alcuni Comuni, il regime impositivo antecedente al d.l. n. 83 del 2012”*, *id est* per quei Comuni che –avendo fruito *in allora* della facoltà di maggiorazione- potrebbero, di poi, continuarne a beneficiarne *de futuro* in forza di delibere di conferma;

- abbia *“alcuna efficacia sanante nei confronti delle delibere, successive al 2012, non interferendo in alcun modo con le prerogative degli organi giurisdizionali”*; di qui la inesistenza di qualsivoglia violazione dell’*“art. 102 Cost. (sentenze n. 170 del 2008 e n. 155 del 1990)”* (Corte cost. 15/18, cit.).

3.7. *In claris non fit interpretatio.*

3.7.1. Dalle considerazioni tutte innanzi esposte –circa la effettiva natura e portata della abrogazione dell’art. 11, comma 10, l. 449/97, siccome autenticamente interpretata dall’art. 1, comma 739, l. 208/15, vieppiù avvalorate dalla recente pronuncia della Corte costituzionale- discende, irrefragabile, la illegittimità della impugnata deliberazione di c.c. n. 39/18, nella parte in cui sostanzialmente si *“conferma”* la maggiorazione del 50% della tariffa base già disposta con la delibera

1084/2004, di poi “recepita” anche in successivi provvedimenti e segnatamente nella deliberazione giuntale n. 272/14 (che modificava la tariffa per le categorie speciali, avendo quale suo indefettibile presupposto giustappunto la misura della tariffa base siccome maggiorata dalla citata delibera n. 1084/04).

3.7.2. La deliberazione n. 39/2018, infatti, si appalesa:

- violativa dei principi generali in tema di individuazione e determinazione delle tariffe *de quibus*, spettanti alla legge statutale, salvo espresse ipotesi eccettive da essa legge previste;
- fondata su presupposti –potestà comunale di incremento della tariffa ordinaria individuata dalla legge (art. 12 e ss. d.lgs. 503/97)- *non più esistenti* pel mondo del diritto, a seguito della intervenuta abrogazione (da quasi sei anni) della norma che quella potestà di incremento aveva espressamente attribuito ai Comuni.

3.7.3. Né possono rilevare, in senso contrario, le osservazioni del Comune resistente circa la natura della pronunzia del Giudice delle leggi che, in quanto “*interpretativa di rigetto*”, non avrebbe “*alcun effetto vincolante per il Comune di Monza*”.

La illegittimità della impugnata deliberazione discende dalla piana disamina delle norme che vengono in rilievo, al di là ed a prescindere dal carattere *stricto iure* vincolante, o meno, delle statuizioni della Corte costituzionale (che pure a tale esito irremissibilmente conducono).

E’ ben difficile negare, naturalmente, che –al di là della cogenza del vincolo della pronunzia, non sussistente per il Giudice diverso da quello remittente- le statuizioni della Corte costituzionale costituiscano senza ombra di dubbio una autorevole “guida” per l’interprete e per gli organi giurisdizionali (oltre che per quelli amministrativi, nondimeno chiamati ad applicare la legge, siccome interpretata dalla Corte costituzionale, nonché dalla giurisprudenza in genere).

E ciò segnatamente nella fattispecie *de qua agitur*, ove:

- espressamente la Corte ha statuito che la norma di interpretazione autentica della disposizione abrogativa della potestà di maggiorazione, *“non avendo alcuna efficacia sanante nei confronti delle delibere, successive al 2012, non interferisce in alcun modo con le prerogative degli organi giurisdizionali e non viola perciò l’art. 102 Cost.”*;

- autorevolmente si è chiarito, indi, che la illegittimità delle delibere *“successive al 2012”* ben può essere acclarata dagli organi giurisdizionali –compatibilmente con le forme di tutela esperibili innanzi ai diversi plessi interessati (giurisdizione amministrativa ovvero tributaria)- senza che la relativa *potestas iudicandi* possa in alcun modo essere intaccata dalla citata norma interpretativa.

3.8. Ne discende, sulla scorta delle osservazioni tutte innanzi esposte, l’annullamento della deliberazione n. 39/2018 nella parte in cui applica, per il periodo di imposta 2018, una maggiorazione tariffaria non più consentita ai Comuni sin dal giugno 2012: con la correlata reviviscenza, esclusivamente per detto periodo di imposta, delle tariffe normali contemplate dalla legge, in ossequio al *naturale effetto ripristinatorio e conformativo* della decisione di annullamento.

3.9. L’accoglimento della domanda caducatoria è, naturalmente, *limitato alla delibera n. 39/18* e, dunque, al *periodo di imposta 2018*.

4. Inammissibile, invero, si appalesa la cd. *“azione di esatto adempimento”* pure dalle ricorrenti veicolata con il ricorso, e funzionale alla condanna pubblicistica ad un *“facere”* da parte del Comune, *id est* alla rideterminazione delle tariffe *de quibus* *“dall’anno d’imposta 2013 o, in subordine, dall’anno di imposta 2018”*, atteso che:

- l’azione di adempimento –ben nota alla tradizione germanistica- pur prevista nel corso dei lavori preparatori del c.p.a. (artt. 40 e 45, comma 1, lett. c) e comma 2, del testo approvato dalla Commissione istituita presso il Consiglio di Stato) fu in seguito espunta dal codice (cfr., la relazione illustrativa, per cui *“Non sono state reintrodotte, così come richiesto dalla Commissione Giustizia della Camera, le azioni di adempimento e di accertamento, che pure erano state disciplinate dalla Commissione insediata presso il Consiglio di*

Stato. Il Governo ha infatti ritenuto di non esercitare, allo stato, in parte qua, tale facoltà concessa dalla delega, ritenendo adeguata e completa la tutela apprestata dalle azioni già previste nel Capo II (cfr, in particolare, anche quanto previsto dall'art. 31)";

- successivamente il d.lgs. 4 settembre 2012, n. 160, innestandosi sull'*humus* concettuale informante l'art. 31, comma 3, c.p.a. in tema di silenzio (in base al quale il Giudice può pronunziarsi sulla fondatezza della pretesa azionata in caso di attività vincolata ed in assenza di necessità istruttorie) aggiunse un periodo all'art. 34, comma 1, lett. c), espressamente contemplando l'azione pubblicistica di condanna al rilascio di un provvedimento, ovvero all'adempimento di un obbligo di *facere* pubblicistico (una sorta di esecuzione in forma specifica), assegnando tuttavia a detta azione un ruolo *strumentale ed ancillare* rispetto all'azione (principale) di annullamento del diniego ovvero a quella avverso il silenzio (*"l'azione di condanna (...) è esercitata (...) contestualmente all'azione di annullamento del provvedimenti di diniego o all'azione avverso il silenzio"*);

- si tratta, a ben vedere, di situazioni (inerzia o diniego della Amministrazione; mancanza di qualsivoglia profilo di discrezionalità; pieno acclaramento dei fatti) in cui *si è esaurito il potere* amministrativo (malamente esercitato, nel caso di diniego) ovvero è *inutiliter decorso* il termine per il suo esercizio (nel caso del silenzio); ciò che consente al Giudice di *accertare* e, poi, *condannare*, senza per questo sconfinare nella sfera indefettibilmente riservata alla Amministrazione;

- nella fattispecie per cui è causa, di contro, i periodi di imposta che vanno dal 2013 al 2017 sono *ben stati regolati da provvedimenti* annualmente emanati dal Comune di Monza –proprio in ossequio al principio della autonomia dei periodi *annuali* di imposta sopra rimarcata e a più riprese invocata dalle ricorrenti- *non impugnati* e, ormai, *inoppugnabili*.

4.1. Di qui la inammissibilità di qualsivoglia azione di “adempimento” per i periodi di imposta dal 2013 al 2017, stante:

- la carenza dei presupposti *ex lege* contemplati per una siffatta azione, costituiti dal silenzio ovvero da un provvedimento di diniego tempestivamente impugnato (art. 34, comma 1, lett. c), c.p.a.);

- la presenza, di contro, di provvedimenti amministrativi non mai impugnati e, dunque, ormai non più gravabili (e caducabili) in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità.

4.2. Consentire, invero, l'esperimento di una azione di adempimento del genere di quella invocata dalle ricorrenti:

- integrerebbe un surrettizio *aggiramento dei termini perentori* per la impugnazione degli atti amministrativi;

- implicherebbe una sorta di *disapplicazione* di provvedimenti generali in materia tributaria, ad opera del Giudice amministrativo che, di contro, può provvedere alla loro caducazione, in quanto tempestivamente impugnati.

4.3. Di talchè la domanda di adempimento in esame si appalesa *ictu oculi* inammissibile:

- per *gli anni di imposta precedenti al 2018*, in ragione della *inoppugnabilità* delle generali deliberazioni all'uopo ed annualmente adottate dal Comune;

- per *l'anno di imposta 2018*, in virtù della efficacia *ripristinatoria ex tunc* e *conformativa de futuro* attribuibile alla decisione di annullamento della delibera di c.c. n. 39/2018, che tale periodo di imposta (*recte*, le relative obbligazioni tributarie per ICP e DPA) ha regolato e disciplinato in punto di *quantum debeatur*.

4.4. Né, infine, lo *schermo* delle generali deliberazioni adottate dal Comune prima del 2018 (e *non impugnaté*) potrebbe, in ipotesi, essere eluso predicando la *nullità* di esse deliberazioni *ex art. 21-septies l. 241/90* (peraltro, non mai adombrata dalle parti ricorrenti nei propri scritti difensivi) "*per difetto assoluto di attribuzione*", in quanto adottate in carenza della norma di attribuzione della potestà ed in violazione delle prerogative statuali *in subiecta materia*, stante:

- la *mancata*, espressa, *proposizione* di una siffatta domanda, volta all'accertamento di tale (presunta) nullità, a' sensi dell'art. 31, comma 4, c.p.a.;

- in ogni caso - anche a voler esercitare il potere di *conversione della azione* al Giudice espressamente concesso dall'art. 32, comma 2, c.p.a., in ossequio al principio di *salvezza degli atti* processuali e a quello per cui "*iura novit curia*" – risulta ampiamente decorso *il termine decadenziale* di centottanta giorni *ex lege* contemplato dal citato art. 31, comma 4, c.p.a..

4.4.1. Né potrebbe, infine, procedersi al rilievo *ex officio* di una tale (asserita) nullità, in applicazione della previsione per cui "*La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice*" (art. 31, comma 4, secondo periodo).

E, invero in ossequio ai principi generali civilistici, che possono senz'altro rilevare anche ai presenti fini, il rilievo officioso della nullità si impone allorché la domanda attorea implica la *affermazione della rilevanza ed efficacia* dell'atto (nullo), come ad esempio nella ipotesi in cui si agisca in giudizio per chiedere:

- la *esecuzione* di un contratto (chiedendo di valersi dell'atto nullo) e dunque l'adempimento;

- la sua *risoluzione, annullamento, o rescissione*, con azioni di impugnativa negoziale con cui si lamentano vizi che presuppongono la efficacia dell'atto, ancorché "claudicante", siccome compromessa dalle cennate situazioni patologiche (per tutte, Cass., SS.UU., 12 dicembre 2014, n. 26243);

- il *risarcimento* dei danni per inadempimento contrattuale, pur chiesto con azione autonoma, atteso che anche una tale domanda si fonda sulla violazione del negozio e, dunque, presuppone la sua efficacia vincolante *inter partes* (Cass., III, 23 giugno 2016, n. 12996)

4.4.2. Nella fattispecie, di contro, la domanda delle ricorrenti *non prende in alcuna considerazione* le deliberazioni adottate dal Comune di Monza per i periodi 2013-

2017, *non mai presupponendone la esistenza ed efficacia, ovvero chiedendone la caducazione*, da esse totalmente prescindendo, di guisa che esse delibere:

- non rientrano nello spettro dell'odierno *thema decidendum*, siccome delimitato dai motivi e dalle deduzioni ritualmente formulato dalle ricorrenti;
- non possono in alcun modo formare oggetto della correlata *potestas iudicandi* del Giudice, anche *sub specie* di rilievo officioso di una loro eventuale nullità.

4.4.3. D'altra parte, diversamente opinando, si svuoterebbe di concreta significanza:

- il termine decadenziale di centottanta giorni previsto dall'art. 31, comma 4, c.p.a.;
- i principi della domanda e della corrispondenza tra chiesto e pronunciato (artt. 2907 c.c., 99 e 112 c.p.c., 34, comma 1, 40, c.p.a.) permeanti il processo amministrativo non meno di quello civile, ambedue manifestazioni di una giurisdizione di tipo soggettivo, connotata dal principio dispositivo (CdS, a.p. 5/15).

5. Infine, quanto alle spese di lite, le stesse vanno poste a carico del Comune resistente nella misura indicata in dispositivo, tenendo conto dell'accoglimento solo parziale delle pretese di parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo accoglie, relativamente alla domanda di annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Monza, n. 39 del 26 febbraio 2018, nei sensi di cui in motivazione;
- lo dichiara inammissibile per il resto.

Condanna il Comune di Monza al pagamento delle spese di lite in favore delle ricorrenti che liquida complessivamente, tenuto conto dell'accoglimento solo parziale del ricorso, in € 4.000,00, oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato versato da esse ricorrenti.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2018, con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Rocco Vampa, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Rocco Vampa

IL PRESIDENTE

Angelo De Zotti

IL SEGRETARIO