

Pubblicato il 23/07/2018

N. 04436/2018REG.PROV.COLL.
N. 06000/2016 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6000 del 2016, proposto da
Comune di Matera, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Vincenzo Caputi Iambrenghi, con domicilio eletto presso il suo
studio in Roma, via Vincenzo Picardi, 4/B;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege*
in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Basilicata, n. 767/2016, resa tra le parti;

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 8 febbraio 2018 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Caputi Iambrenghi e dello Stato Paola De Nuntis;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con ricorso notificato in data 14 novembre 2015, il Ministero dell'Economia e delle Finanze impugnava, dinanzi al TAR per la Basilicata, la delibera del Consiglio comunale di Matera n. 57 del 28 agosto 2015, avente ad oggetto “*Approvazione delle aliquote TARI per l'esercizio 2015*”, assumendone l'illegittimità per violazione dell'art. 1, co. 169 della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2014*) e dell'art. 53, co. 16, della l. 23 dicembre 2000 n. 388 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001*), in quanto approvata oltre il termine del 30 luglio fissato, per l'anno di riferimento, per l'approvazione del bilancio di previsione.

2.- A sostegno del gravame rappresentava, in fatto:

- a) che in data 15 giugno 2015 erano stato proclamati eletti, all'esito della tornata elettorale, il Sindaco ed i consiglieri del Comune di Matera;
- b) che nei successivi quindici giorni si era proceduto, dopo apposita istruttoria, alla convalida dell'elezione;
- c) che il 13 luglio era stata definita la composizione della Giunta municipale, di seguito presentata al Consiglio il 18 luglio;
- d) che, nella ventilata impossibilità, visti i tempi ristretti, che entro il 30 luglio si procedesse alla approvazione, da parte di un Consiglio non pienamente operativo, della deliberazione su TASI e TARI, all'uopo aveva provveduto, con delibera n. 289 del 30 luglio, la Giunta municipale;
- e) che la ridetta delibera (peraltro recante, a suo dire, una mera “proposta”) era stata, quindi, adesivamente (ma, appunto, tardivamente) trasfusa nella delibera consiliare n. 57 del 28 agosto successivo, con la quale era stato, altresì, approvato il bilancio comunale per l'anno 2015.

3.- All'esito di interlocuzione tra uffici locali e uffici ministeriali – che avevano evidenziato, prima ancora di risolversi alla proposizione del gravame, la ridetta tardività della delibera, rispetto al perentorio termine di legge – il Comune aveva, quindi, comechessia, convalidato l'operato della Giunta, con nuova delibera consiliare n. 71 del 26 ottobre 2015. Avverso la quale – stante la denunciata violazione dell'art. 21 *nonies* l. n. 241/1990 e del già evocato e complessivo paradigma normativo di riferimento – il Ministero aveva, in ogni caso, curato la formalizzazione di motivi aggiunti.

4.- Nella resistenza del Comune intimato, il primo giudice, con sentenza n. 815 del 7 luglio 2016, distinta in epigrafe, accoglieva il ricorso, sul plurimo e complessivo assunto:

- a) che non fosse revocabile in dubbio la legittimazione (straordinaria) attribuita (ai fini della impugnazione delle disposizioni regolamentari e delle deliberazioni tariffarie) al Ministero dell'Economia dall'art. 52, 4 co., del d.lgs. 15 dicembre 1997, nr. 446: legittimazione che – operando *ex lege* - prescindeva dalla prova di uno specifico e attuale pregiudizio all'interesse pubblico;
- b) che la delibera di Giunta n. 289 del 30 luglio 2015 integrasse, come tale, esclusivamente una “proposta” di approvazione delle aliquote, non risultando, come tale, direttamente lesiva ed immediatamente impugnabile;
- c) che – per il medesimo ordine di ragioni – la stessa non avrebbe potuto neppure essere convalidata dalla successiva delibera n. 70 del 16 ottobre 2015, per difetto dei presupposti oggettivi;
- d) che, in definitiva, l'atto consiliare rilevante era quello di cui alla delibera n. 56 del 28 agosto, obiettivamente tardivo rispetto al termine di legge.

4.- Con atto di appello notificato nei tempi e nelle forme di rito, il Comune di Materia impugnava la sentenza, lamentandone le complessiva erroneità ed auspicandone l'integrale riforma.

5.- Nella resistenza della difesa erariale, alla pubblica udienza dell'8 febbraio 2018, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa veniva riservata per la decisione.

DIRITTO

1.- L'appello è fondato e merita di essere accolto.

Invertendo l'ordine logico delle questioni rimesse all'apprezzamento del Collegio, pare opportuno soffermarsi, in via preliminare, sulla esatta e plausibile qualificazione della delibera di Giunta n. 289 del 30 luglio 2015, che il primo giudice:

a) ha ritenuto integrare, come esposto nella narrativa che precede, mera "proposta" dell'organo comunale esecutivo al Consiglio;

b) ha considerato, coerentemente, non autonomamente lesiva, trattandosi di atto meramente endoprocedimentale (essendo destinata al recepimento nella delibera consiliare n. 56 del 28 agosto);

c) ha, con pari coerenza, ritenuto insuscettibile – siccome, di suo, priva di contenuto volitivo e decisorio – di convalida (facendone discendere l'illegittimità della successiva delibera n. 70 del 16 ottobre 2016, impugnata per aggiunzione di motivi).

2.- La lettura degli atti, nella loro scansione e concatenazione temporale, giustifica, ad avviso del Collegio, un diverso intendimento.

Appare, anzitutto, evidente che al Consiglio comunale era, nella vicenda in esame, mancata la possibilità materiale di pronunciarsi sulle aliquote TASI e TARI entro il termine 30 luglio (così, come, del resto, sul bilancio preventivo annuale e triennale), in quanto la sua prima convocazione utile dopo la convalida degli eletti si era potuta tenere soltanto il 28 agosto, durante la moratoria scaturente dalla diffida prefettizia all'approvazione del bilancio entro 30 giorni.

In tale situazione, la delibera di Giunta, assunta l'ultimo giorno utile e pur formalmente autoqualificata "proposta", aveva – nella consapevolezza della scadenza del termine – indicato nel dettaglio le singole fattispecie soggette a tassazione, con individuazione della normativa applicabile, precisando – al preordinato fine di rispettare i vincoli di bilancio – le relative aliquote, con ciò

– in realtà – di fatto surrogandosi al Consiglio, impossibilitato a provvedere, in considerazione delle obiettive e dichiarate ragioni di urgenza.

Siffatto intendimento è, del resto, comprovato dalla dichiarazione di immediata eseguibilità ai sensi dell'art. 134, co. 4 del d.lgs. 267/2000 (priva di senso, in quanto tale, in relazione ad una mera “proposta”, destinata a refluire nel successivo provvedimento consiliare).

Deve, con ciò, ritenersi – avuto concorrente e congiunto riguardo: *a)* ad un *criterio ermeneutico orientato alla conservazione e massimizzazione degli effetti giuridici* (arg. ex art. 1367 cod. civ.) e *b)* alla *concorrente valorizzazione retrospettiva ad utilitatem della posteriore ed espressa volontà validativa espressa dall'organo consiliare* (cfr. art. 21 *octies*, comma 2 l. n. 241/1990) – che la delibera in questione fosse stata, in realtà, adottata *in vece* del Consiglio – e salva ratifica – alla luce della già illustrata e provvisoria inoperatività di quest'ultimo.

Ne discende che – piuttosto che mera “convalida” (ex art. 21 *nonies* l. n. 241/1990), come tale intesa alla “sanatoria” di un vizio dell'atto validato – la successiva e definitiva delibera consiliare doveva riguardarsi come (fisiologica) *ratifica*, idonea – piuttosto che a superare un profilo di invalidante incompetenza – ad approvare, anche in pendenza di lite e con effetto naturalmente retroattivo, la volontà dell'organo esecutivo (e cfr. *etiam* art. 6 l. n. 249/1968).

3.- Così, alternativamente, ricostruita la vicenda amministrativa, appare evidente che – di là da ogni altro profilo, che può ritenersi assorbito – l'operato del Comune deve ritenersi conforme a legge, avendo lo stesso tempestivamente proceduto alla approvazione delle aliquote TASI, con volontà ritualmente ratificata dal competente organo consiliare.

L'appello, per tal via, deve essere accolto e la sentenza riformata, con definitiva reiezione del ricorso di prime cure.

La particolarità della vicenda ed il coinvolgimento di soggetti pubblici costituiscono concorrenti ragioni per disporre, tra le parti, l'integrale compensazione di spese e competenze di lite.

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 della sentenza impugnata, 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 8 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO