

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA TOSCANA

- I^A SEZIONE -

nelle persone dei sigg.ri:

Dott. Gaetano CICCIO'	- Presidente
Dott. Saverio ROMANO	- Consigliere, rel.
Dott. Riccardo GIANI	- Primo referendario

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso **n. 1117/2007** proposto da ... , rappresentati e difesi dagli avv.ti prof. Fabio Merusi e Alessandra Battistini con domicilio presso la segreteria del Tribunale in Firenze, via Ricasoli n. 40;

c o n t r o

COMUNE DI MASSA, in persona del sindaco *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Giuseppe Morbidelli e Francesca Panesi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Firenze, via Lamarmora n. 14;

per l'annullamento

della deliberazione del consiglio comunale di Massa del 7 maggio 2007 n. 19, nonché della deliberazione della Giunta comunale del 30 aprile 2007 n. 114;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

N. 411 REG. SENT.

ANNO 2008

n. 1117 Reg. Ric.

Anno 2007

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza del 6 febbraio 2008, il

Consigliere dott. Saverio Romano;

Uditi, altresì, per le parti l'avv. F.Merusi, l'avv. A.Battistini, l'avv.

G.Morbidelli e l'avv. F.Panesi;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Con atto notificato il 26 giugno 2007, i ricorrenti, tutti contribuenti residenti nel comune di Massa, hanno esponente quanto segue:

- in data 30 aprile 2007, non potendosi riunire il consiglio comunale per mancanza del numero legale, si riuniva la Giunta comunale la quale provvedeva all'approvazione del regolamento comunale contenente la variazione dell'aliquota di compartecipazione all'addizionale comunale IRPEF, come previsto dall'art. 1, comma 142 della 27.12.2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007), che ha sostituito il comma 3 dell'art. 1 del d. lgs. n. 360/98;
- nella successiva seduta del 7 maggio 2007, il consiglio comunale, rilevata la propria competenza ad adottare i regolamenti, ravvisati il vizio di incompetenza della deliberazione approvata dalla Giunta e la necessità di procedere alla convalida dell'atto, lo ha convalidato ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 *nonies* della legge n. 241/90;
- nelle more tra i due provvedimenti, era pervenuta dal Ministero dell'Interno la risposta al quesito formulato dal Predente del consiglio comunale, che escludeva la possibilità di procedere ad un atto di

convalida.

I ricorrenti hanno, pertanto, impugnato gli atti in epigrafe indicati chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1) violazione degli artt. 21 *septies e 21 octies* della legge 7 agosto 1990 n. 241, nullità della deliberazione n. 19/07, in quanto la variazione dell'aliquota doveva essere deliberata entro il termine decadenziale del 30 aprile 2007; perciò la deliberazione consiliare di convalida è nulla non essendo consentito, mediante convalida, di superare il termine di legge;

2) violazione dell'art. 21 *nonies* legge n. 241/90, anche in relazione all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, eccesso di potere per errore nei presupposti, ingiustizia e illogicità manifesta, in quanto la sanzione per il mancato rispetto del termine è la proroga delle tariffe e delle aliquote vigenti, avendo il consiglio comunale perso il potere di deliberare in ordine ai tributi di sua competenza;

3) violazione dell'art. 21 *nonies* legge n. 241/90, anche in relazione all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, eccesso di potere per errore nei presupposti, ingiustizia e illogicità manifesta, per omessa valutazione del parere del Ministero, richiesto e conosciuto dal consiglio comunale;

4) violazione delle norme citate, in quanto solo lo stesso organo che ha adottato l'atto può procedere alla sua convalida;

5) incostituzionalità dell'art. 1, comma 169, legge n. 296/2006, per violazione del principio di irretroattività e dell'art. 3 Cost. per difetto di ragionevolezza.

Costituitasi in giudizio, l'amministrazione resistente ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per omessa dimostrazione (da parte dei ricorrenti) del possesso di un reddito superiore alla soglia di esenzione dall'addizionale, prima non prevista, nonché per omessa notifica del ricorso ai contribuenti con reddito inferiore, che sarebbero lesi dall'eventuale annullamento della deliberazione; nel merito, ha sostenuto la legittimità degli atti impugnati, essendo previsto in via generale il potere di convalidare gli atti viziati dall'art. 6 della legge n. 249/1968; ha pertanto chiesto la reiezione del ricorso siccome infondato.

Le parti hanno depositato memorie difensive, insistendo nelle tesi rispettivamente sostenute.

All'udienza sopra indicata, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1 – I ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del consiglio comunale con cui si è proceduto alla convalida della deliberazione della giunta comunale con la quale era stato approvato, entro il termine perentorio previsto dalla legge, il regolamento comunale relativo alla variazione dell'aliquota di compartecipazione all'addizionale IRPEF.

Ritiene il Collegio che si possa prescindere dalla disamina delle eccezioni preliminari sollevate dalla difesa del comune (peraltro infondate), attesa l'infondatezza nel merito del ricorso proposto.

2 - Con i primi due motivi, i ricorrenti deducono la violazione degli artt. 21 *septies* e 21 *octies* della legge 7 agosto 1990 n. 241, anche in

relazione all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, sostenendo la nullità della deliberazione consiliare di convalida non solo in quanto non sarebbe consentito, mediante convalida, il superamento del termine perentorio fissato dalla legge, ma anche perché il consiglio comunale, con l'inutile decorso del termine, avrebbe perso il potere di deliberare in ordine alle aliquote relative ai tributi di sua competenza.

Entrambi i motivi sono infondati.

Ai sensi dell'art. 6 della legge 18 marzo 1968 n. 249, gli atti viziati da incompetenza dell'organo emanante possono essere legittimamente convalidati con efficacia retroattiva in sede di autotutela dall'organo competente, anche se avverso di essi penda impugnativa, fino a quando non ne sia intervenuto l'annullamento.

Il provvedimento adottato ai sensi della norma citata costituisce un provvedimento di ratifica - o di convalida secondo la terminologia adottata dal legislatore - il quale si sostituisce all'atto viziato con effetto "ex tunc".

Da parte della giurisprudenza i due principi sono stati costantemente affermati, con la precisazione che l'esistenza di una controversia giudiziaria non preclude la ratifica dell'atto solo se questo non è stato già annullato durante il giudizio di prima istanza o anche in appello, quando il ricorso di primo grado è stato respinto (*Cons. St., sez. IV, 31.5.2007 n. 2894; Cass. civ., sez. I, 29.9.2006 n. 21190; Tar Friuli V.G., sez. I, 30.8.2006 n. 585; Tar Liguria, sez. I, 7.4.2006 n. 353; Cons. St., sez. IV, 28.2.2005 n. 739; Idem, sez. VI, 19.2.2003 n. 932*).

Il principio è oggi confermato dall'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990.

La censura di nullità va, pertanto, disattesa.

Né appare fondata la censura di illegittimità della convalida di un atto che doveva essere adottato entro un termine perentorio, già decorso all'atto del provvedimento di convalida.

L'istituto di cui trattasi, come già osservato, ha carattere retroattivo, con la conseguenza che l'atto convalidato acquista legittimità sin dalla sua emanazione.

Tale principio, in particolare, è affermato in relazione al vizio di incompetenza dell'atto, oggetto di convalida, proprio in considerazione del suo carattere formale.

All'operatività del principio di retroattività della convalida disposta dall'organo competente non osta l'esistenza di un termine perentorio entro il quale avrebbe dovuto essere adottato l'atto, ove esso sia stato, entro il predetto termine, effettivamente adottato, sia pure dall'organo incompetente.

Altrimenti opinando, si perverrebbe ad una non prevista limitazione dell'operatività dell'istituto che rimarrebbe esclusa in tutte le ipotesi in cui ricorra un termine perentorio; infatti, condizionare la legittimità della convalida alla vigenza del termine significherebbe negarne l'operatività, poiché in tal caso l'organo competente non avrebbe necessità di ricorrere all'istituto in questione.

Né è esatto affermare - come obiettato dai ricorrenti - che nelle ipotesi considerate si verificherebbe l'aggiramento del termine perentorio non osservato, atteso che per procedersi legittimamente alla convalida

l'atto convalidato deve essere stato, comunque, adottato entro il termine previsto.

In ossequio allo stesso principio, in una fattispecie analoga a quella in esame, questa Sezione ha ritenuto legittima la delibera del consiglio comunale, che faceva seguito a quella adottata tempestivamente dalla giunta in tema di variazione delle aliquote ICI, dopo la sentenza che aveva accertato l'incompetenza della stessa giunta (*Tar Toscana, sez. I, 7.2.2006 n. 315*, in adesione a quanto affermato al riguardo dal Consiglio di Stato: cfr. *Sez. V, 16 ottobre 1997 n. 1145*).

3 – Il terzo motivo è palesemente infondato, atteso che il c.d. parere ministeriale, che sarebbe stato disatteso dal consiglio comunale, non è formalmente tale.

Trattasi, per l'esattezza, di un nota pervenuta via *e.mail* da parte di un funzionario del Ministero alcuni minuti prima dell'inizio della seduta consiliare (nella quale è stata adottata la convalida), come tale priva dei presupposti formali del parere. In ogni caso, come risulta dal verbale della seduta, essa è stata oggetto di dibattito da parte del consiglio comunale che ha comunque ritenuto di procedere alla convalida della deliberazione della giunta.

4 – Anche il quarto motivo è privo di consistenza.

Per le ragioni già esposte, nella fattispecie non ricorre l'ipotesi generica della convalida che costituisce, tipicamente, la manifestazione di volontà della stessa autorità amministrativa che ha emanato l'atto invalido.

Allorquando si verifica, come nel caso in esame, che l'atto originario sia viziato da incompetenza relativa, l'atto viene convalidato mediante

l'istituto specifico della ratifica da parte dell'organo competente, che sana l'atto viziato con efficacia *ex tunc*.

Infatti, il potere di convalida, ad opera dell'organo competente, è espressione del generale potere di autotutela che deve essere riconosciuto in capo ad ogni amministrazione.

Il principio è recepito nell'art. 6 della legge n. 249 del 1968, che stabilisce che gli atti amministrativi viziati di incompetenza ben possono essere convalidati da parte dell'autorità titolare del relativo potere.

5 – Altrettanto infondato è l'ultimo motivo dedotto, con cui si è sostenuta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169 della legge n. 296/2006, nella parte in cui prevede che le amministrazioni locali possano variare le aliquote con effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento, anche con delibere adottate successivamente a tale data.

Invero, il principio, di cui all'art. 3 della legge n. 212 del 2000, invocato dai ricorrenti, secondo cui le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo, può essere derogato da una specifica norma di legge.

La Corte costituzionale, nel dichiarare non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 1 lett. a) della legge n. 448/2001 (che disponeva in modo analogo a quello della norma di cui trattasi), ha affermato che essa comporta la deroga al principio generale sancito dalla legge statale sul c.d. statuto del contribuente che di regola esclude l'efficacia retroattiva delle modifiche introdotte dalla disciplina dei tributi (Corte cost., 26.1.2004 n. 37).

Infatti, il principio di irretroattività ex art. 11 delle preleggi trova tutela costituzionale solo per gli illeciti penali.

Come già affermato da questa Sezione (cfr. *sentenza 9.5.2000 n. 813*), “In materia tributaria, più volte la Corte costituzionale ha escluso la incostituzionalità di leggi retroattive, con il solo limite della perduranza della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.; in tal senso sono state ritenute non in contrasto con i principi costituzionali leggi tributarie che hanno individuato l'imponibile facendo riferimento a fatti pregressi che presupponevano però una situazione patrimoniale ancora effettiva. (*Corte cost. nn. 54 del 1980, 143 del 1982, 51 del 1988*)”.

6 - Conclusivamente, per le ragioni sopra esposte, il ricorso è infondato e va rigettato. Spese ed onorari di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidati nella misura di cui in dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione I[^], definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo **respinge** e condanna i ricorrenti al pagamento delle spese e degli onorari di giudizio che liquida in Euro 3.000,00 (tremila/00).

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

Così deciso nella Camera di Consiglio del 6 febbraio 2008.

F.to Gaetano Ciccìo - Presidente

F.to Saverio Romano - Consigliere, rel.est.

F.to Mario Uffreduzzi - Direttore della Segreteria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 20 MARZO 2008

Firenze, lì 20 marzo 2008

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Mario Uffreduzzi