

N. 01903/2014REG.PROV.COLL.

N. 08067/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello n. 8067 del 2013, proposto da
Agenzia delle entrate e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso la stessa domiciliati ex lege in Roma, via dei Portoghesi n.12;

contro

Raffaele Ungaro nonché Codacons - sede di Lecce, Adusbef Puglia e Adoc provinciale di Lecce, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Piero Mongelli, ed elettivamente domiciliati, unitamente al difensore, presso l'avv. Guido Crastolla in Roma, via dei Gracchi n. 278/B, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

nei confronti di

Comune di Lecce, in persona del sindaco curatore legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Baldassarre, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, via della Scrofa n. 64, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, sezione prima, n. 1621 del giorno 11 luglio 2013, resa tra le parti e concernente la revisione del classamento delle unità immobiliari ricadenti nelle microzone 1 e 2 del Comune di Lecce.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Raffaele Ungaro, Codacons, Adusbef Puglia, Adoc Provinciale di Lecce e del Comune di Lecce;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2014 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti l'avvocato dello Stato

Caputi e gli avvocati Piero Mongelli e Francesco Baldassarre;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 8067 del 2013, l'Agenzia delle entrate e il Ministero dell'economia e delle finanze propongono appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, sezione prima, n. 1621 del giorno 11 luglio 2013 con la quale è stato accolto il ricorso proposto da Raffaele Ungaro, Codacons - sede di Lecce, Adusbef Puglia e Adoc provinciale di Lecce per l'annullamento del provvedimento, di contenuto e data non conosciuti, di suddivisione del territorio del Comune di Lecce in microzone catastali ai sensi dell'art. 2, DPR 23.3.1998 n. 138; della delibera della Giunta Comunale di Lecce n. 639 del 29.7.2012 avente ad oggetto "Richiesta di revisione del classamento delle unità immobiliari ricadenti nelle microzone 1 e 2 del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 1, comma 335, della Legge 311/2004"; della delibera della Giunta comunale di Lecce n. 746 del 11.10.2012 avente ad oggetto "Richiesta di Revisione del classamento delle unità immobiliari ricadenti nelle microzone 1 e 2 del Comune di Lecce, ai sensi dell'art. 1, comma 335, della Legge 311/2004 - Parziale modifica dell'allegato alla D.G.M. n. 639 del 29 luglio 2010"; nonché ove occorra della Determinazione del Direttore dell'Agenzia del Territorio del 29.11.2010 avente ad oggetto "Revisione del classamento dell'unità immobiliari urbane, site nel Comune di Lecce, ai sensi dell'articolo 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311" e dell'Avviso n. LE 0444089 2012 001 di accertamento catastale per revisione del classamento e della rendita notificato in data 21.12.2012; nonché di tutti gli atti presupposti connessi o consequenziali, ancorché non conosciuti, nonché, della nota prot. 56995/98 del 18.06.1999 del Comune di Lecce contenente la proposta di suddivisione del territorio del Comune di Lecce in microzone catastali ai sensi dell'art. 2, DPR 23.03.1998 n. 138; della nota del Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio - UTE - prot.11773 del 24.06.1999 con cui si esprime parere favorevole alla delimitazione delle microzone da parte del Comune di Lecce; della nota del Ministero delle Finanze - Dipartimento del Territorio - UTE - prot.11909 del 25.06.1999 con cui si trasmettono gli atti relativi alla microzonizzazione del Comune di Lecce, in surroga dell'Amministrazione Comunale; della delibera della Giunta Comunale di Lecce n.639 del 29.07.2012 avente ad oggetto "Richiesta di Revisione del classamento delle unità immobiliari ricadenti nelle microzone 1 e 2 del Comune di Lecce, ai sensi dell'art.1, comma 335, della Legge 311/2004"; della nota 24.09.2010 dell'Agenzia del Territorio di Lecce con cui si attesta la sussistenza dei presupposti per la revisione di detto classamento; della delibera della Giunta Comunale di Lecce n.746 dell'11.10.2012 avente ad oggetto "Richiesta di Revisione del classamento delle unità immobiliari ricadenti nelle microzone 1 e 2 del Comune di Lecce, ai sensi dell'art.1, comma 335, della Legge 311/2004, - Parziale modifica dell'allegato alla D.G.M. n.639 del 29 luglio 2010"; della nota 13.10.2010 dell'Agenzia del Territorio di Lecce con cui si attesta la sussistenza dei presupposti per la revisione di detto classamento; della Relazione illustrativa del 19.11.2012 redatta dall'Agenzia del Territorio di Lecce e dell'Avviso di n. LE 0444089 2012 001 di accertamento catastale per revisione del classamento e della rendita notificato in data 21.12.2012; nonché di tutti gli atti presupposti connessi o consequenziali, ancorché non conosciuti.

Dinanzi al giudice di prime cure, erano impugnati, da parte di un contribuente e dal CODACONS (Coordinamento delle Associazioni dei Consumatori e utenti) gli atti di suddivisione del territorio del Comune di Lecce in microzone catastali ai sensi dell'art.2 del DPR 138/1998, l'atto con il quale la Giunta Comunale di Lecce ha attivato la procedura ex art.1 L.311/2004 e la conclusione della stessa, per i seguenti motivi:

- I) Questione pregiudiziale di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 335, della L. 311/2004 in relazione agli artt. 3 e 53 Cost.
- II) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.2 DPR 23.03.1998 n.138 – Eccesso di potere per sviamento – violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione – eccesso di potere per erroneità dei presupposti.
- III) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1c. 335 L.311/2004 anche in combinato disposto con la determinazione dell'Agenzia del territorio del 16.2.2005 – violazione dell'art.7 L.27.07.2000 n.212 anche in combinato disposto con l'art.3 L.241/1990 – carenza di motivazione – motivazione apparente.
- IV) Violazione e falsa applicazione dell'art.9, RDL 13.4.1939 n.662 e dell'art.61 DPR 1.12.1949 n.1142.
- V) Eccesso di potere per sviamento – illogicità manifesta – erroneità dei presupposti sotto altro profilo.
- VI) Violazione dell'art.7 della L. 241/1990 e dell'art.10 dello Statuto del contribuente: mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di revisione catastale.
- VII) Incompetenza della giunta comunale a formulare la richiesta di revisione del classamento.

Con motivi aggiunti depositati in data 3 aprile 2013, a seguito della produzione documentale effettuata dall'Agenzia delle

Entrate inerente gli atti che hanno portato all'approvazione delle microzone sul territorio del Comune di Lecce, i ricorrenti hanno impugnato questi ulteriori atti deducendo le seguenti ulteriori censure:

VIII) carenza di istruttoria – Eccesso di potere per erroneità dei presupposti – carenza di motivazione – violazione e/o falsa applicazione dell'art.1 c.335 L.311/1998.

IX) Illegittimità dell'individuazione delle microzone secondo altro profilo – eccesso di potere per erroneità dei presupposti.

X) Violazione e/o falsa applicazione dell'art.2 DPR 23.3.1998 n.138 – Eccesso di potere per sviamento – violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione – eccesso di potere per erroneità dei presupposti.

Con memoria depositata in data 4 marzo 2013 si è costituita in giudizio l'Avvocatura distrettuale dello Stato eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione del Tribunale adito, l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso sotto diversi profili.

Con memoria depositata in data 19 aprile 2013 si è costituito in giudizio il Comune di Lecce sostenendo la posizione dei ricorrenti nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, contestando invece le censure espresse nei confronti del Comune di Lecce.

Assunta in decisione nella pubblica udienza del 22 maggio 2013, la causa veniva decisa con la sentenza appellata, redatta in forma semplificata. In essa il T.A.R., ritenuta la propria giurisdizione e superate le eccezioni preliminari in rito e in merito, riteneva "condivisibili le censure espresse dai ricorrenti in relazione al difetto istruttorio e motivazionale in cui sono incorse, sia l'amministrazione Comunale nel richiedere il riclassamento, sia l'Agenzia del territorio con riferimento alla istruttoria compiuta e alla conclusione del procedimento, a partire dalla individuazione delle microzone".

Contestando le statuizioni del primo giudice, le parti appellanti evidenziano l'errata ricostruzione in fatto e in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo le proprie originarie difese come motivi di appello.

Nel giudizio di appello, si sono costituiti sia gli originari ricorrenti, Raffaele Ungaro, Codacons - sede di Lecce, Adusbef Puglia, Adoc provinciale di Lecce, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via graduata, rigettare il ricorso, sia il Comune di Lecce, in posizione adesiva a quella degli appellati, precisando le ragioni del suo comportamento processuale come dovute alla mancata condivisione delle conclusioni in merito cui era pervenuta l'Agenzia delle entrate.

All'udienza del 26 novembre 2013, l'esame dell'istanza cautelare veniva rinviato al merito.

Alla pubblica udienza del 25 marzo 2014, previa dichiarazione di astensione da parte del presidente Riccardo Virgilio, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello è fondato, in rapporto alla questione preliminare del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, e merita accoglimento entro i termini di seguito precisati.

2. - Il tema della giurisdizione è stato espressamente valutato dal T.A.R., che ha ritenuto di non poter riconoscere la giurisdizione del giudice tributario sulla scorta di una analisi, condivisibile in termini generali ma inadatta al caso concreto, delle attribuzioni conferite normativamente a tale plesso giurisdizionale. In questo senso, le affermazioni contenute in sentenza sono certamente corrette, ma irrilevanti nel caso concreto.

Infatti, non vi è modo di dubitare che, stante il testo degli art. 2 e 7 comma 5 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in linea generale deve ritenersi che "gli atti regolamentari e gli atti amministrativi generali in materia tributaria possono essere disapplicati dalle commissioni tributarie, ma non sono impugnabili davanti alle stesse".

Recita infatti il citato art. 2, recante "Oggetto della giurisdizione tributaria":

"1. Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio. Restano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto del Presidente della Repubblica.

"2. Appartengono altresì alla giurisdizione tributaria le controversie promosse dai singoli possessori concernenti

l'intestazione, la delimitazione, la figura, l'estensione, il classamento dei terreni e la ripartizione dell'estimo fra i compossessori a titolo di promiscuità di una stessa particella, nonché le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari urbane e l'attribuzione della rendita catastale.

“3. Il giudice tributario risolve in via incidentale ogni questione da cui dipende la decisione delle controversie rientranti nella propria giurisdizione, fatta eccezione per le questioni in materia di querela di falso e sullo stato o la capacità delle persone, diversa dalla capacità di stare in giudizio.”

Dal canto suo, l'art. 7, comma 5, delle disposizioni sul processo tributario prevede che “Le commissioni tributarie, se ritengono illegittimo un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, non lo applicano, in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, salva l'eventuale impugnazione nella diversa sede competente”.

È quindi del tutto incontestato che la giurisdizione tributaria sia tendenzialmente delimitata dall'impugnazione degli atti tipici previsti dall'art. 19 del D.Lgs. n. 546 del 1992 (dove peraltro la situazione dei confini di tale giurisdizione è molto più fluida di quella ipotizzata dal primo giudice, come dimostra l'apertura verso le condanne ex art. 96 c.p.c., di natura certamente non tributaria, data da Cassazione civile, sez. un., 3 giugno 2013 n. 13899). Pertanto, non può che condividersi l'affermazione generale per cui “se è in discussione l'esercizio di un potere discrezionale, per di più a carattere generale, trattandosi di atti a contenuto normativo destinati ad incidere su una pluralità indifferenziata di soggetti, nei confronti degli stessi non vi è giurisdizione del giudice tributario ma di quello amministrativo. Pertanto, al di fuori dell'area delle controversie riservate alla giurisdizione del giudice tributario, sono impugnabili davanti al giudice amministrativo i regolamenti governativi, ministeriali o di enti locali che istituiscono o disciplinano tributi di qualsiasi genere, in quanto concernenti interessi legittimi (Cons. Stato, IV, 15 febbraio 2001, n. 735; Cons. Stato, IV, 15 febbraio 2001, n. 732)”.

Peraltro, il detto passaggio argomentativo risulta confermato nel tema specifico dalla recente sentenza della Cassazione civile, sez. un., 19 gennaio 2010 n. 675, dove si afferma che la disposizione dell'art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 31 dicembre 1992 n. 546, che attribuisce alla giurisdizione tributaria, tra l'altro, le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari e l'attribuzione della rendita catastale, è applicabile esclusivamente alle controversie tributarie in senso stretto, quali sono quelle instaurate dai privati possessori che abbiano ad oggetto operazioni di intestazione o di variazione catastale operate dall'amministrazione e necessarie al fine della imposizione di tributi. Al contrario, sussiste invece la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo ove s'impugnino i provvedimenti conclusivi dell'Agenzia del Territorio per denunciarne i vizi tipici previsti dalla disciplina del processo amministrativo.

3. - La detta ricostruzione, però, non è coerente con la situazione in esame, atteso che il procedimento qui scrutinato ha una disciplina autonoma e differenziata proprio in tema di giurisdizione, governata dall'art. 74, recante “Attribuzione o modificazione delle rendite catastali” della Legge 21 novembre 2000, n. 342 “Misure in materia fiscale”. Il detto testo recita:

“A decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, a cura dell'ufficio del territorio competente, ai soggetti intestatari della partita. Dall'avvenuta notificazione decorre il termine di cui all'art. 21 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 e successive modificazioni, per proporre il ricorso di cui all'art. 2, comma 3, dello stesso decreto legislativo. Dell'avvenuta notificazione gli uffici competenti danno tempestiva comunicazione ai comuni interessati.”

La disposizione si compone di due diverse norme.

La prima, di carattere sostanziale, indica il tempo e il modo con cui gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati diventano efficaci e, con un'innovazione di carattere garantista, impongono la notifica diretta al contribuente interessato. Si tratta di una mera attribuzione di efficacia valevole verso l'esterno (come sottolinea Cassazione civile, sez. trib., 6 giugno 2012 n. 9111 che interpreta la previsione dell'art. 74, comma 1, della legge 21 novembre 2000 n. 342 nel senso che detta notifica è mera condizione di efficacia, ma non esclude l'utilizzabilità di tale rendita ad altri fini) ma che determina una conseguenza esiziale: in assenza di notifica, gli atti non sono efficaci e, conseguentemente, non possono incidere sulle situazioni soggettive del contribuente. Per questo, traendo le fila del discorso dal punto di vista processuale, se è vero che gli atti a contenuto normativo destinati ad incidere su una pluralità indifferenziata di soggetti che riguardano i fatti attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono astrattamente attribuiti alla giurisdizione del giudice amministrativo, è anche vero che, in assenza di notifica, i detti atti non sono efficaci e quindi la giurisdizione in concreto non può essere azionata mancando il presupposto necessario della lesività dell'atto.

La seconda norma completa la prima, prevedendo il regime processuale. Infatti, al compimento della notifica e quindi al perfezionamento della fattispecie eventualmente lesiva, si accompagna l'effetto di uno spostamento di giurisdizione in favore del giudice tributario. Peraltro, e lo si noti, provvedendo ad allargare le attribuzioni originarie di tale giudice, in quanto si consente di procedere davanti a questi ad una impugnazione in via principale, e non già incidentale, di un atto presupposto. Infatti, è consentito di impugnare immediatamente, visto l'obbligo di rispettare il termine decadenziale, il

provvedimento lesivo, proponendo il ricorso di cui all'art. 2, comma 3, delle Disposizioni sul processo tributario, ossia facendo riferimento alla disposizione che consente al giudice tributario di risolvere "in via incidentale ogni questione da cui dipende la decisione delle controversie rientranti nella propria giurisdizione, fatta eccezione per le questioni in materia di querela di falso e sullo stato o la capacita' delle persone, diversa dalla capacita' di stare in giudizio." Il che significa che il ricorso di cui all'art. 2, comma 3, proposto a norma dell'art. 74, non è più di mera pregiudizialità, ma aggredisce direttamente l'atto presupposto, ossia quello generale di pianificazione in tema di attribuzione o modificazione delle rendite catastali per terreni e fabbricati, senza attendere la mediazione dell'atto impositivo, attesa che non risulta compatibile con il breve termine decadenziale. In questo modo, la disciplina qui valevole supera il meccanismo della disapplicazione ("figlia un po' deforme dei nostri istituti di giustizia amministrativa", come icasticamente la definì la migliore dottrina) e conduce a una cognizione piena del giudice tributario anche dell'atto a monte, con consequenziale attribuzione del potere di annullamento, in una ottica di concentrazione e unità del processo del tutto condivisibile.

In una parola, la notifica di un atto comunque attributivo o modificativo delle rendite catastali per terreni e fabbricati, a norma dall'art. 74 della legge 21 novembre 2000 n. 342, realizza contemporaneamente due diversi effetti: per un verso, rende efficace e quindi lesivo e quindi impugnabile il provvedimento; per altro verso, attribuisce la giurisdizione sull'atto in via principale, e non più incidentale, al giudice tributario, togliendola al giudice amministrativo.

La detta ricostruzione è pienamente applicabile alla fattispecie in esame. In particolare, il ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe solo successivamente alla notifica, avutasi in data 21 dicembre 2012, dell'avviso n. LE 0444089 2012 001 di accertamento catastale per revisione del classamento e della rendita. Il ricorso, depositato in data 12 febbraio 2013, è stato quindi incardinato davanti ad un giudice non più munito di giurisdizione, proprio in virtù della citata disciplina di cui all'art. 74.

4. - La rilevanza dell'eccezione di difetto di giurisdizione esime la Sezione dall'esaminare le ulteriori questioni, pregiudiziali e sostanziali, sollevate in appello e nelle memorie delle parti.

A norma dell'art. 11 del codice del processo amministrativo, il Consiglio di Stato, declinando la giurisdizione del giudice amministrativo, indica nel giudice tributario il giudice nazionale che ne è fornito, davanti al quale andrà riproposta la domanda entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza al fine di fare salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute.

5. - L'appello va quindi accolto, con annullamento della sentenza di prime cure e dichiarazione di declinatoria della giurisdizione. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oscillazioni giurisprudenziali sulla questione decisa (così da ultimo, Cassazione civile, sez. un., 30 luglio 2008 n. 20598).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Accoglie l'appello n. 8067 del 2013 e, per l'effetto, annullando la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, sezione prima, n. 1621 del giorno 11 luglio 2013, dichiara il proprio difetto di giurisdizione in relazione al ricorso proposto e indica come giudice che ne è fornito il giudice tributario;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 marzo 2014, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Diego Sabatino, Presidente FF, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/04/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)