

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N. 485/04 REG.DEC.

N. 8110 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, (Quinta Sezione)  
ha pronunciato la seguente

ANNO 1999

**DECISIONE**

sul ricorso in appello n.8110/1999 proposto dal Comune di Montalto di Castro , in persona del suo legale rappresentante Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Campagnola ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Viale Carso n.71;

contro

l'ENEL s.p.a., in persona del suo legale rappresentante rappresentata e difesa dagli avv.ti Pasquale Scarpitti ed Ernesto Conte ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Ennio Quirino Visconti n.99;

per l'annullamento

della sentenza n. 1586/1999 pronunciata tra le parti dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio , Sezione seconda;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il cons.Goffredo Zaccardi;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 17 ottobre 2003 gli avv.ti

Campagnola e Conte ;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

1) Il Comune di Montalto di Castro impugna la sentenza indicata in epigrafe con cui è stato accolto il ricorso proposto in primo grado dall'Enel s.p.a. per l'annullamento della deliberazione consiliare n.26 del 9 aprile 1997 con cui erano state deliberate le aliquote dell'Imposta Comunale per gli Immobili (ICI) per l'anno 1997.

La decisione appellata ha accolto due motivi del ricorso originario con cui era stata dedotta la illegittimità della deliberazione suddetta perché la disposizione dell'art. 3, 53° comma, della legge 23 dicembre 1996 n.662, di modifica dell'art. 6 del D. Lvo 30 dicembre 1992 n.504 istitutivo dell'ICI, consente di modificare l'aliquota con riferimento alle categorie di immobili contemplate dalla norma” immobili diversi dalle abitazioni , o posseduti in aggiunta all'abitazione principale , o di alloggi non locati” senza prevedere la possibilità di discriminazioni nell'ambito delle categorie suddette (primo motivo) come aveva invece disposto il Comune appellante fissando al 7 per mille, vale a dire l'aliquota massima consentita, l'imposizione per gli immobili destinati ad usi diversi dall'abitazione limitatamente però a quelli inclusi nella sola categoria catastale D/1ed, inoltre, per l'eccesso di potere per sviamento in quanto la determinazione dell'aliquota di cui trattasi era stata essenzialmente causata dall'intenzione di gravare

specificamente la centrale termoelettrica dell'Enel s. p.a . situata nel territorio comunale.

2) Nell'appello si sostiene in primo luogo il difetto di interesse della Società appellata a dolersi della determinazione dell'aliquota massima solo per gli immobili della categoria catastale D/1 posto che rientrando la centrale termoelettrica nel novero degli immobili diversi dalle abitazioni il Comune di Montalto di Castro potrebbe comunque legittimamente sottoporre tutta la categoria di immobili diversi dalle abitazioni all'aliquota del 7 per mille senza alcun vantaggio per l'Enel s.p.a. che vedrebbe per tale via confermata l'entità del prelievo fiscale nei suoi confronti.

Si confutano , inoltre le tesi difensive della Società appellata accolte dal primo giudice, perché :a)non è dimostrato che la norma richiamata si riferisca alle categorie di immobili ivi indicate in modo unitario con il che sarebbe consentito diversificare all'interno delle singole categorie le varie tipologie di immobili; b) non ha pregio la ragione giustificativa del regime indifferenziato all'interno delle categorie espressamente nominate dal legislatore che il giudice di primo grado individua nella intenzione di agevolare il mercato delle locazioni e l'acquisto della prima casa; c) all'interno delle categorie in questione vi sono immobili di tipologie ben differenti che giustificerebbero una diversa aliquota rendendo anzi doverosa una diversa imposizione fiscale; d) non vi è stato eccesso di

potere per sviamento sia perché nella categoria catastale D/1 vi sono numerosi altri immobili oltre la centrale termoelettrica dell'Enel s.p.a., come è stato provato in giudizio, sia perché non sono decisive alcune argomentazioni di singoli consiglieri comunali nel corso della discussione che ha condotto alla deliberazione impugnata per individuare il vizio di sviamento dedotto in primo grado; e) in definitiva non si riscontra nella norma qui considerata alcuna limitazione al potere comunale di diversificare all'interno delle tre categorie contemplate dalla norma medesima i "casi" ai quali applicare aliquote diversificate.

La Società appellata ha confutato le tesi difensive del Comune appellante con memorie in cui ha ribadito l'orientamento fatto proprio dal giudice di primo grado.

3) L'appello è, a giudizio del Collegio, infondato.

A) Preliminarmente si deve precisare che l'Enel s.p.a. ha impugnato la deliberazione di fissazione delle aliquote ICI da parte del Comune di Montalto di Castro non tanto con riguardo alla fissazione della misura del 7 per mille ma in relazione alla prospettiva della determinazione di una aliquota pari per tutti gli immobili non destinati ad usi abitativi che avrebbe consentito la determinazione, per tale categoria ed a parità di gettito, di una aliquota inferiore al 7 per mille, ha pertanto interesse alla definizione del giudizio.

B) Nel merito appare decisiva la considerazione che in materia di imposizione fiscale, nel regime di riserva di legge relativa

proprio di tale settore, al legislatore è attribuito il potere di fissare gli elementi essenziali (presupposto di imposta, base imponibile, soggetti obbligati ed indici di capacità contributiva) mentre ai soggetti pubblici deputati a definire in concreto le modalità di acquisizione del prelievo possono essere riconosciuti poteri regolamentari meramente attuativi del contenuto delle disposizioni di livello primario ed, in alcuni casi come quello in esame, anche limitati poteri di definire in concreto l'entità del tributo.

La caratteristica delle norme tributarie che derivano dall'esercizio di detti poteri in considerazione della forte capacità incisiva delle posizioni private di diritto soggettivo su cui vanno ad incidere è quella di porsi come "disposizioni" a fattispecie esclusiva "nel senso che il potere impositivo è delineato in modo compiuto nelle norme di livello primario che ne definiscono i contenuti ed in tali limiti è correttamente esercitato", mentre l'attività integrativa di tali contenuti a livello regolamentare è consentita e legittima negli stretti limiti in cui il legislatore la abbia in concreto prevista. E' escluso il ricorso a procedimenti analogici integrativi del contenuto di tali disposizioni e la stessa interpretazione estensiva è ammessa senza però che ne possa discendere l'applicabilità delle norme a casi non previsti in modo tipico e puntuale.

Nel caso di specie l'art. 6 del D. Lvo 504/1992 nel testo risultante dalle modifiche conseguenti all'approvazione dell'art.

3 , 53° comma , della legge 662/1996 , ha abilitato i Comuni a dettare una disciplina diversa , quanto all'aliquota dell'ICI e rispetto a quanto previsto per le abitazioni principali, con riguardo alle categorie di immobili espressamente individuate senza prevedere alcunché in ordine alla possibilità di determinare in modo ulteriormente differenziato l'aliquota ICI nell'ambito degli immobili appartenenti alle tre categorie. Il potere comunale previsto nella disposizione in parola che presenta appunto le connotazioni di norma “ a fattispecie esclusiva” è quindi limitato all'aspetto esplicitamente individuato senza alcuna possibilità di effettuare distinzioni nell'ambito delle tre categorie in questione . Del resto, a ben vedere ,una diversa interpretazione della norma nel senso voluto da parte appellante , oltre che porsi in contrasto con gli indicati canoni ermeneutici, avrebbe come conseguenza la configurabilità di un potere libero da parte dei comuni di fissare aliquote diverse per le varie tipologie di immobili destinati ad usi diversi da quelli abitativi (uffici o studi privati, negozi, magazzini e depositi, laboratori artigiani, impianti sportivi, stabilimenti di cura, termali o balneari, parcheggi, alberghi, teatri, cinematografi, istituti di credito, scuole, residenze non abitative etc.)senza alcuna indicazione a livello legislativo dei criteri e dei presupposti di fatto per procedere a tale imposizione in modo differenziato ed all' individuazione degli indici di capacità contributiva. Questi aspetti ,essenziali per l'imposizione fiscale qui in evidenza,sarebbero rimessi esclusivamente alla valutazione

discrezionale degli organi comunali .

Una tale costruzione ,per essere compatibile con il dettato costituzionale, avrebbe necessità di una serie di disposizioni abilitative da parte del legislatore ordinario che nel caso di specie mancano del tutto.

Questo appare il punto decisivo: non si tratta nel caso di specie , come sostiene parte appellante, della esistenza di un potere comunale di fissare aliquote diverse in carenza di una disposizione che limiti l'intervento del Comune in materia , ma invece , proprio della inesistenza del potere di cui trattasi perché non previsto dal legislatore ordinario.

A fronte di tale considerazione perdono vigore le censure avanzate da parte della difesa dell'appellante in ordine alla possibilità di diversificare “casi” diversi nell'ambito delle tre categorie individuate dal legislatore .

C) In questo contesto non assumono alcun rilievo le osservazioni critiche mosse alla sentenza nell'atto di appello in ordine alla insussistenza nella deliberazione consiliare impugnata in primo grado di un vizio eccesso di potere per sviamento posto che nella categoria catastale D/1 sono compresi 22 immobili e non solo la centrale termoelettrica dell'Enel s.p.a., ovvero sulla non pertinente individuazione da parte del primo giudice degli interessi che il legislatore ha inteso tutelare nel caso di specie (agevolazione dell'acquisto della prima casa ed incentivazione del mercato delle locazioni immobiliari). Rimane fermo , infatti,

il dato non superabile della carenza di una disposizione che disciplini il potere di comunale di fissare aliquote diverse dell'ICI per le singole tipologie di immobili destinati ad usi non abitativi.

Alla stregua delle considerazioni che precedono l'appello è respinto mentre sussistono motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

#### PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello di cui in epigrafe lo rigetta con conferma della sentenza appellata.

Spese compensate.

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

Così deciso addì 17 ottobre 2003, in camera di consiglio con l'intervento di:

Alfonso Quaranta	Presidente,
Paolo Buonvino	consigliere,
Goffredo Zaccardi	consigliere est.,
Francesco D'Ottavi	consigliere,
Gerardo Mastrandrea	consigliere.

L'ESTENSORE

F.to Goffredo Zaccardi

IL PRESIDENTE

F.to Alfonso Quaranta

IL SEGRETARIO



F.to Francesco Cutrupi

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 10 febbraio 2004**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

***IL DIRIGENTE***

***F.to Antonio Natale***