

2019  
07-08



# QUADERNI SULLA FISCALITA' LOCALE

**ANACAP**

Via Cicerone 28 - 00193 Roma - Tel. 06 36001374 - Fax 06 3611265  
Internet: [www.ANACap.it](http://www.ANACap.it) - E.Mail: [info@ANACap.it](mailto:info@ANACap.it)



## QUADERNO LUGLIO ED AGOSTO 2019

### INDICE

#### A) LEGGI E DISEGNI DI LEGGE

- Le novità introdotte dalla legge di conversione n. 58 del 28 giugno 2019 al D.L.34/2019 (c.d. Decreto Crescita).....pag. 5

#### B) GIURISPRUDENZA

- La parziale deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali è legittima. Corte Costituzionale, Sentenza n. 163, del 4 luglio 2019.....pag.9
- Illegittime alcune disposizioni della regione Sardegna in materia di contratti pubblici. Corte Costituzionale, Sentenza n. 166 del 9 luglio 2019 .....pag. 14
- TARI: è legittima la ripartizione dei costi al 50% tra le utenze domestiche e quelle non domestiche. Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 5809 del 23 luglio 2019.....pag.32
- L'aggiudicazione del servizio non può avvenire per mezzo della proroga tecnica. Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 4267 del 21 luglio 2019.....pag.37
- Nelle procedure d'Appalto spetta al dirigente emettere il provvedimento di esclusione. Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 4997 del 16 luglio 2019.....pag.44
- Non è consentito invocare l'applicazione del principio di equivalenza per tentare di ottenere l'ammissione di offerte tecnicamente inappropriate. Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 5258 del 25 luglio 2019. ....pag. 50
- Anche nelle procedure di affidamento "sotto soglia" è necessaria l'espressa indicazione, a pena di esclusione, degli oneri della sicurezza e costo della manodopera ai sensi del combinato disposto degli artt. 36 e 95 d.lgs. n. 50/2016. Consiglio Giustizia Amministrativa della Sicilia, Sezione Giurisdizionale, Sentenza N. 683 Del 16 Luglio 2019. ....pag.57

# ANACAP

Associazione Nazionale Aziende Concessionarie  
Servizi Entrate Enti Locali

- Non è causa di esclusione da una gara la mancata dichiarazione di precedenti penali per reati estinti. TAR Molise, Sez. I, Sentenza n. 259 del 24 luglio 2019. ....pag.67
- L'affidamento diretto all'Agenzia delle Entrate – Riscossione non viola la normativa comunitaria. TAR Valle D'Aosta, Sez. Unica, Sentenza n.44 del 9 agosto 2019.....pag.73
- Indicazione del costo del lavoro sotto il limite del livello medio del costo indicato della stazione appaltante: l'esclusione non è automatica T.A.R. Valle D'Aosta, Sez. Unica, sentenza n. 44 del 9 agosto 2019.....pag. 79
- Il terreno edificabile è soggetto al pagamento dell'ICI se il contribuente non assolve agli oneri dichiarativi previsti dall'imposta. Corte Cassazione Sez. V, Ordinanza n. 20955 del 6 agosto 2019.....pag. 86
- La responsabilità aggravata si configura solo in caso di vacuità e pretestuosità delle argomentazioni difensive. Corte Cassazione sez. III, sentenza n. 18745 del 12 luglio 2019.....pag. 93
- L'IMU è legittima sugli immobili di edilizia residenziale. Corte Cassazione civile, sez. V, sentenza n. 20135 del 25 luglio 2019.....pag.99
- ICI: impossibilità giuridica di utilizzare una rendita prima della sua notifica. Corte di Cassazione, Sez. V, sentenza n. 18998 del 16 luglio 2019.....pag. 108
- ICI: l'iscrizione nel catasto edilizio costituisce presupposto sufficiente per l'assoggettamento all'imposta. Corte Cassazione, sez. VI, Ordinanza n. 17773 del 3 luglio 2019.....pag.113
- Contratti di leasing: il locatario paga l'IMU fino alla riconsegna dell'immobile. Corte Cassazione, Sez. V, sentenza n. 19166 del 17 luglio 2019.....pag.116
- Notifiche eseguite dalle società private Commissione Tributaria Regionale per l'Abruzzo, Sentenza n. 655/7 del 20 luglio 2019.....pag. 127
- Illegittimità dell'iscrizione a ruolo degli interessi in mancanza dell'esatta determinazione dei giorni su cui sono calcolati. Commissione Tributaria

# ANACAP

Associazione Nazionale Aziende Concessionarie  
Servizi Entrate Enti Locali

Regionale per la Campania, Sentenza n. 5620/18 del 27 giugno 2019.....pag.128

## **C) PRASSI**

- Risoluzione n. 2/DF-i nuovi termini per le dichiarazioni IMU e TASI .....pag.129
- Nota ANCI del 24 giugno sulla legge di conversione del Decreto Sblocca Cantieri.....pag. 130
- Avviata dall'ARERA la consultazione per il nuovo sistema tariffario TARI.....pag.166
- Risposta n. 306/2019 dell'Agenzia delle Entrate e i criteri per la determinazione della superficie catastale di un immobile ai fini del calcolo della TARI.....pag.167

## **D) CIRCOLARI, PROPOSTE E COMUNICAZIONI ANACAP.**

- Segnalazione ANACAP del 4 settembre 2019 .....pag.172

## **A) LEGGI E DISEGNI DI LEGGE**

### **LE NOVITÀ INTRODOTTE DALLA LEGGE DI CONVERSIONE N. 58 DEL 28 GIUGNO 2019 AL D.L. 34/2019 (C.D. DECRETO CRESCITA)**

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge di conversione n. 58 del 28 giugno 2019, il D.L. 34/2019 (c.d. Decreto Crescita) è diventato Legge dello Stato.

Di seguito le novità di maggior rilievo in tema di tributi introdotte in sede di conversione rispetto alla previsione originaria del Decreto Crescita.

#### **Innalzamento delle deducibilità IMU sugli immobili strumentali.**

La Legge di conversione del D.L. 34/2019 prevede i seguenti incrementi della percentuale IRES o IRPEF dell' IMU prevista per le imprese ed i professionisti sugli immobili strumentali: - il 50 % per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018; - del 60% per i periodi d'imposta successivi a quelli in corso al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020, - del 70% per i periodi d'imposta successivi a quelli in corso al 31 dicembre 2021; - del 100% % per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2022.

#### **Dichiarazione IMU – TASI entro il 31 dicembre ed abolizione della dichiarazione per gli immobili concessi in comodato e per le locazioni a canone concordato.**

Il Decreto Crescita all'art 3 ter prevede lo spostamento dal 30 giugno al 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui si è verificato il presupposto impositivo il termine per la presentazione della dichiarazione IMU /TASI e limita i casi in cui è previsto l'obbligo dichiarativo.

Sull'argomento si segnala che l'art. 3 quater del D.L. 34/2019 elimina del tutto l'obbligo dichiarativo IMU/TASI per gli immobili concessi in comodato a parenti in linea retta di primo grado e per gli immobili locati a canone concordato.

La legge di conversione del Decreto Crescita non ha modificato l'articolo 1, comma 719 della legge di Stabilità 2014 con la conseguenza che per gli enti non commerciali (Enc) il termine della presentazione della dichiarazione IMU/TASI resta previsto per il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui il possesso degli immobili ha avuto inizio o sono intervenute variazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta (art. 5, DM 26 giugno 2014).

#### **Dichiarazioni IVA ed IRAP cambiano le scadenze per gli Enti Locali.**

Con il Decreto Crescita viene prorogato dal 30 settembre al 30 novembre il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'imposta regionale

sulle attività produttive. Per evitare un doppio adempimento comunicativo/dichiarativo in materia di Iva fra la comunicazione dei dati della liquidazione periodica del quarto trimestre (da effettuare entro il 28 febbraio) e la dichiarazione annuale (con scadenza 30 aprile), gli enti possono poi anticipare quest'ultima al 28 febbraio. Più specificatamente, con la presentazione della dichiarazione annuale Iva, entro il 28 febbraio, sarà possibile effettuare al suo interno anche la comunicazione relativa al quarto trimestre, unificando di fatto i due adempimenti. Restano immutati, invece, i termini di versamento dell'imposta dovuta in base alle liquidazioni periodiche; non cambia neppure la scadenza della comunicazione dei dati al secondo trimestre (16 settembre).

### **Esenzione TASI per gli Immobili merce.**

La legge di conversione introduce l'art 7 bis del D.L. 34/2019 che prevede, a decorrere dal 2022, l'esonero dal pagamento della TASI per i c.d. fabbricati "merce" ossia quei fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita e non locati.

Va rammentato che prima della modifica introdotta dal Decreto Crescita, i cosiddetti immobili merce, erano esenti da IMU ma soggetti a TASI con un'aliquota ridotta dell'1 per mille. I comuni avevano la possibilità di azzerare o aumentare l'aliquota fino a un massimo del 2,5 per mille.

### **Definizione agevolata delle ingiunzioni fiscali.**

Il Decreto Crescita ha introdotto con l'art. 15 la possibilità di estendere la rottamazione-ter agli enti locali che riguarda solo le ingiunzioni di pagamento ricevute dal 2000 al 2017. Pertanto, per il predetto periodo, anche le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni, possono disporre la definizione agevolata delle proprie entrate con stralcio della relativa sanzione.

Va chiarito che gli enti locali possono stabilire entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, l'esclusione delle sanzioni relative alle proprie entrate e, in questo caso, il contribuente dovrà fare riferimento al proprio comune per sapere se sarà deliberata una rottamazione dei debiti locali.

Dunque, la disposizione in esame assume una particolare importanza per le società del settore atteso che estende l'ambito operativo della definizione agevolata alle entrate delle regioni e degli enti territoriali, permettendo a questi di avvalersene non più nel solo caso di affidamento dell'attività di riscossione agli Agenti della riscossione, ma anche di poterla deliberare per i provvedimenti notificati con ingiunzione fiscale sino al 31 dicembre 2017 affidati ai concessionari privati o gestiti direttamente dall'ente.

### **Efficacia delle deliberazioni regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie degli enti locali.**

L'art. 15 bis del D.L. 34/2019, introdotto in sede di conversione, modifica le modalità e i termini di invio delle delibere regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Più precisamente il decreto crescita, al predetto articolo, prevede che dal 2020 tutte le delibere regolamentari e tariffarie delle entrate tributarie comunali vengano inviate al Dipartimento delle Finanze per la pubblicazione sull'apposito portale mentre per le entrate tributarie delle province e delle Città Metropolitane l'obbligo slitta al 2021.

Va precisato che la norma in commento fa riferimento alle sole deliberazioni ed ai regolamenti comunali riguardanti la TARI, l'ICP, la TOSAP e CIMP (canone per l'istallazione dei mezzi pubblicitari) che dovranno essere inviate telematicamente al MEF ed acquisteranno efficacia per l'anno in cui avverrà la pubblicazione sul portale purché questa avvenga entro il 28 ottobre di ogni anno. E' da applicare la tariffa prevista per l'anno precedente nel caso in cui la scadenza del pagamento del tributo venga fissata prima del 1 dicembre dello stesso anno.

### **Contrasto all'evasione fiscale dei tributi locali**

L'art 15 ter, introdotta in sede di conversione, contiene misure preventive per sostenere il contrasto dell'evasione dei tributi locali. Invero, il predetto articolo, autorizza gli enti locali competenti al rilascio di licenze, autorizzazioni, concessioni e rinnovi concernenti attività commerciali o produttive e conferisce agli enti medesimi la possibilità di disporre, con norma regolamentare, che il rilascio o il rinnovo e la permanenza in esercizio siano subordinati alla verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali da parte dei soggetti richiedenti. La disposizione può essere recepita con regolamento comunale a partire dal 2020.

La previsione normativa si estende a tutti i tributi dell'ente e rappresenta certamente un valido strumento contro l'evasione anche se qualche dubbio in ordine alla eventuale tenuta costituzionale il testo normativo lo suscita.

### **Altre disposizioni rilevanti in tema di tributi locali.**

Rilevante sotto il profilo dei tributi locali risulta essere l'art 16 ter del D.L. 34/2019 che introduce in via definitiva le società agricole tra i soggetti che accedono all'agevolazioni IMU.

Altrettanto rilevante sotto il medesimo profilo risulta essere l'art. 16-quater del decreto legge in esame atteso che integra la disciplina dell'annullamento automatico dei debiti tributari fino a mille euro risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, prevista dall'articolo 4 del decreto-legge n. 119 del 2018.

Più in dettaglio gli enti locali, sulla base degli elenchi trasmessi dall'agente della

riscossione, devono adeguare le proprie scritture contabili entro la data del 31 dicembre 2019, tenendo conto degli eventuali effetti negativi già nel corso della gestione e vincolando allo scopo le eventuali risorse disponibili alla data della comunicazione.

Anche l'art. 4 quater, introdotto in sede di conversione, risulta essere di particolare interesse atteso che amplia il novero dei tributi che possono essere versati attraverso l'utilizzo del modello F24 tra questi rientrano le tasse sulle concessioni governative e alle tasse scolastiche.

Lo stesso articolo 4-quater prevede espressamente che le novità in esame acquistano efficacia a partire dal primo giorno del sesto mese successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto crescita e, in ogni caso, non prima del 1° gennaio 2020.

L'articolo in esame modifica la procedura di versamento e attribuzione del gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF, disponendo che il versamento è effettuato dai sostituti d'imposta cumulativamente per tutti i Comuni di riferimento.

Di spiccato interesse risulta l'art. 4-octies che dispone che l'invito al contraddittorio da parte dell'Agenzia delle Entrate sia sempre obbligatorio tranne nei casi espressamente esclusi dalle norme.

Di spiccato rilievo risulta anche l'art. 4 decies – non applicabile in materia di tributi locali per espressa previsione - che introduce la possibilità di ravvedimento parziale con versamento frazionato purché siano rispettati i termini previsti per il versamento sia dell'imposta che della sanzione.

Per maggiori approfondimenti si rinvia alla lettura del testo normativo.



## **B) GIURISPRUDENZA E CONTRIBUTI DOTTRINALI**

### **CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 163 DEL 4 LUGLIO 2019.** **LA PARZIALE DEDUCIBILITÀ DELL'IMU SUGLI IMMOBILI** **STRUMENTALI È LEGITTIMA.**

La CTP di Parma ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 14 del D.Lgs del 14 marzo 2011, n. 23 relativo al federalismo fiscale rispetto a quanto stabilito dall'art 53 della Costituzione.

Più precisamente i Giudici Tributari hanno ritenuto che la deducibilità al 20% di quanto versato a titolo IMU dal reddito imponibile ai fini delle imposte erariali sui redditi sarebbe in violazione del principio di capacità contributiva dato che il tributo finirebbe per gravare sul reddito lordo fittiziamente attribuito anziché sul reddito netto.

La Consulta con la sentenza in commento ha dichiarato l'inammissibilità della questione di incostituzionalità sollevata rilevando in primo luogo un difetto di motivazione in ordine alla eccezione di illegittimità costituzionale atteso che l'ordinanza di rimessione omette di precisare se la richiesta di rimborso, oggetto del giudizio principale, afferisca, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, alla deduzione percentuale dell'IMU relativa agli immobili strumentali, questione assai rilevante giacché l'art. 14, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 23 del 2011 consente la deducibilità, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, solo per tale tipologia di beni.

In aggiunta a quanto dedotto i Giudici della Consulta hanno rilevato come malgrado il giudizio avesse ad oggetto il triennio fiscale 2012 -2014 è stata sollevata l'illegittimità costituzionale solo con riferimento al regime relativo all'annualità 2014 malgrado quest'ultimo preveda una percentuale di deducibilità più bassa, pari al 20% rispetto a quella fissata per l'annualità 2013 fissata nella misura del 30%. L'omesso confronto fa risultare incomprensibile la ragione per la quale si debba ritenere incompatibile con il principio di capacità contributiva solo una percentuale di deduzione dell'IMU dall'IRES pari al venti per cento, con ciò indirettamente validando il contenuto dei regimi di deducibilità inerenti agli anni 2012 e 2013 malgrado quest'ultimo regime preveda una percentuale di deducibilità più alta rispetto a quella fissata per l'annualità 2014.

Di seguito la sentenza in commento.

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

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## **Svolgimento del processo** **SENTENZA**

La nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della L. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Parma, nel procedimento vertente tra la Società I.C. srl e l'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Parma, con ordinanza del 5 luglio 2018, iscritta al n. 182 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Commissione tributaria provinciale di Parma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento all'art. 53 della Costituzione.

Secondo il rimettente, la deducibilità parziale (al venti per cento) di quanto versato a titolo di imposta municipale propria (IMU) dal reddito imponibile ai fini delle imposte erariali sui redditi violerebbe il principio di capacità contributiva, atteso che detti tributi finirebbero per gravare non sul reddito netto, indice di ricchezza del contribuente, bensì su quello lordo, fittiziamente attribuitogli.

Tale vulnus al principio di capacità contributiva non sarebbe ovviato dalla prevista forfetizzazione del quantum deducibile, essendo questa sganciata da un'esigenza di correttezza e facilità nell'accertamento dei costi e da ogni collegamento con la realtà, esigenza che potrebbe essere soddisfatta solo da una deducibilità analitica, con conseguente arbitrarietà della censurata previsione.

Il giudice a quo sostiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del D.Lgs. n. 23 del 2011 sarebbe rilevante, risultando evidente che la decisione della controversia non potrebbe prescindere dalla sua applicazione.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta inammissibilità della questione sollevata o, comunque, la sua infondatezza nel merito.

Sotto il primo profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come il rimettente abbia completamente omesso di descrivere la fattispecie al suo esame, motivando apoditticamente in ordine al requisito della rilevanza. Inoltre, non sarebbe identificata la norma oggetto di censura nell'ambito di quelle espresse dall'art. 14 del D.Lgs. n. 23 del 2011 e, ove essa fosse individuata nel suo comma 1, il vizio di omessa motivazione sulla rilevanza troverebbe conforto nella mancata specificazione del fatto che, nel giudizio principale, si controverta dell'IMU su immobili strumentali, cui la norma si riferisce, e non di altra tipologia di beni societari.

Nel merito, la questione sollevata sarebbe infondata.

La duplicazione di imposizione che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe stata denunciata dal rimettente andrebbe esclusa in ragione del diverso presupposto impositivo dell'IMU, imposta patrimoniale, rispetto all'imposta sul reddito delle società (IRES) e all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), imposte personali incidenti sui flussi di reddito del contribuente. Onde, la legittima coesistenza di detti tributi.

Peraltro, ai sensi dell'art. 1, comma 21, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", gli immobili strumentali rientranti nelle categorie catastali D ed E sarebbero stati assoggettati a un nuovo sistema di determinazione della rendita catastale (cosiddetta stima diretta), che scorporerebbe da essa la considerazione delle componenti funzionali allo specifico processo produttivo, così che l'IMU, calcolata sul valore catastale, non le colpisca. Per gli immobili strumentali non rientranti nelle citate categorie catastali, in quanto suscettibili di "uso promiscuo", strumentale o meno, il valore andrebbe calcolato in modo onnicomprensivo ma temperato dalla deducibilità forfetaria del venti per cento per tener conto dell'eventuale valenza dell'immobile come costo di produzione deducibile.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il sistema così delineato bilancerebbe razionalmente le esigenze di aderenza delle basi imponibili alla capacità contributiva e di certezza del gettito fiscale, sottraendosi alle censure di violazione dell'art. 53 Cost.

### **Motivi della decisione**

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Commissione tributaria provinciale di Parma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento all'art. 53 della Costituzione.

Secondo il rimettente, la deducibilità al venti per cento di quanto versato a titolo di imposta municipale propria (IMU) dal reddito imponibile ai fini delle imposte erariali sui redditi violerebbe il principio di capacità contributiva, atteso che questi ultimi tributi finirebbero per gravare non sul reddito netto, quale indice di ricchezza effettivo, bensì su quello lordo, fittiziamente attribuito. Tale vulnus al principio di capacità contributiva non sarebbe ovviato dalla forfetizzazione del quantum deducibile, ingiustificata e arbitraria.

2.- Dall'atto di rimessione si evince che una società di capitali ha proposto ricorso al giudice a quo avverso il diniego da parte dell'Agenzia delle entrate del rimborso dell'imposta sul reddito delle società (IRES) relativa agli anni "2012, 2013 e 2014". Dal suo tenore si comprende che, del censurato art. 14 del D.Lgs. n. 23 del 2011, la parte rilevante deve essere circoscritta al comma 1, primo periodo, il quale, appunto, disciplina il regime di deducibilità dell'IMU ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni.

Prima di esaminare i profili di ammissibilità della questione sollevata occorre effettuare una puntuale ricognizione dei mutamenti che hanno interessato il predetto comma 1, tenendo presente che la questione è sollevata esclusivamente in relazione alla norma che consente la deducibilità del venti per cento dell'IMU pagata sugli immobili strumentali e, quindi, riguarda solo l'anno d'imposta 2014.

Nella versione originaria, applicabile al periodo di imposta 2012, la disposizione statuiva che "l'imposta municipale propria è indeducibile dalle imposte erariali sui redditi e dall'imposta regionale sulle attività produttive".

Successivamente, l'art. 1 della L. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", ha sostituito il comma in considerazione, stabilendo che, a decorrere dal 1 gennaio 2014 (comma 749), "l'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento ..." (comma 715) e precisando altresì che "la disposizione in materia di deducibilità dell'imposta municipale propria ai fini dell'imposta sui redditi, di cui al comma 715, ha effetto a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, l'aliquota di cui al comma 715 è elevata al 30 per cento ..." (comma 716).

Peraltro, dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 12, della L. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), ha innalzato - a decorrere dal 1 gennaio 2019 (art. 19) - al quaranta per cento la quota di deducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi, successivamente elevata al cinquanta per cento dall'art. 3 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), il quale

ha anche stabilito che essa aumenti al sessanta per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020 e al settanta per cento a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2021.

Le modifiche all'art. 14 del D.Lgs. n. 23 del 2011 intervenute successivamente alla L. n. 147 del 2013 sono inapplicabili *ratione temporis* nel giudizio a quo. Di qui l'impraticabilità della restituzione degli atti al rimettente.

3.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 23 del 2011, in riferimento all'art. 53 Cost., è inammissibile.

3.1.- Anzitutto, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, l'ordinanza di rimessione omette di precisare se la richiesta di rimborso oggetto del giudizio principale afferisca, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, alla deduzione percentuale dell'IMU "relativa agli immobili strumentali". Tale carenza descrittiva si traduce, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2018), in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, poiché l'art. 14, comma 1, primo periodo, del D.Lgs. n. 23 del 2011 consente la deducibilità, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, solo per tale tipologia di beni.

3.2.- Inoltre, come già evidenziato, l'oggetto del giudizio a quo riguarda il triennio fiscale 2012-2014, contrassegnato da un triplice diverso regime della deducibilità dell'IMU: quello del 2012 caratterizzato dalla assoluta indeducibilità; quello del 2013 connotato da una deducibilità nella misura del trenta per cento; quello del 2014 in cui detta misura è stata ridotta al venti per cento.

Denunciando l'illegittimità costituzionale solo di quest'ultimo regime, il rimettente non spiega perché analoghi dubbi non riguarderebbero quello, ancor meno vantaggioso, dell'anno 2012 e quello del 2013, in cui la deducibilità è stata fissata al trenta per cento.

Omettendo di confrontarsi con i regimi normativi relativi ai precedenti periodi d'imposta altrettanto rilevanti nella fattispecie al suo esame, risulta incomprensibile la ragione per la quale egli ritenga incompatibile con il principio di capacità contributiva solo una percentuale di deduzione dell'IMU dall'IRES pari al venti per cento, con ciò indirettamente validando il contenuto dei regimi di deducibilità inerenti agli anni 2012 e 2013.

4.- Alla stregua delle considerazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del D.Lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della L. n. 147 del 2013, deve essere dichiarata inammissibile.

**P.Q.M.**

## **LA CORTE COSTITUZIONALE**

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in

materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della L. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", sollevata, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di Parma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2019.

\*\*\*

**CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 166 DEL 9 LUGLIO 2019.**  
**ILLEGITTIME ALCUNE DISPOSIZIONI DELLA REGIONE SARDEGNA IN**  
**MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI.**

La Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla legittimità di alcune norme della legge della Regione Sardegna n. 8 del 2018 in materia di contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture, con la sentenza in commento ha accolto il ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri aderendo alla tesi di parte ricorrente che ha ritenuto che la Regione Sardegna, nel legiferare, abbia travalicato i limiti della propria potestà legislativa.

Il pronunciamento in commento offre diversi spunti di rilevante interesse in merito soprattutto alla figura del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) ritenendo che nell'ambito del procedimento contrattuale, come pure in relazione al procedimento amministrativo che conduce in via potenziale all'assegnazione dell'appalto, sia possibile che le stazioni appaltanti possano assegnare fasi della procedura a specifici sub-responsabili di procedimento a condizione che la responsabilità del procedimento rimanga, in modo unitario, in capo al RUP.

Di seguito il testo integrale della sentenza in epigrafe.

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

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## **Svolgimento del processo**

### **SENTENZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34, 37, 39 e 45 della L.R. Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-15 maggio 2018, depositato il 15 maggio 2018, iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione Sardegna.

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 34, 37, 39 e 45 della L.R. Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

1.1.- Premette il ricorrente che la Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 3, lettera e), della L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), gode di competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, tuttavia, le norme relative alle procedure di gara e alla stipulazione ed esecuzione dei contratti pubblici non andrebbero ricondotte alla menzionata competenza legislativa primaria della Regione Sardegna ma a quella esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

1.2.- Ciò premesso, il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 34 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, ricordando che, ai sensi del comma 1, "Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici ... nominano un responsabile unico del procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto pubblico. Tali fasi costituiscono, unitariamente considerate, il progetto del contratto pubblico e il responsabile unico del procedimento è il "responsabile di progetto".

Il principio di unicità del responsabile del procedimento sancito dal comma 1 sarebbe in linea con quanto previsto dall'art. 31, comma 1, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), secondo cui per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione le stazioni appaltanti individuano, nell'atto di adozione o di aggiornamento dei programmi,

ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento per le esigenze non incluse in programmazione, un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione. Tale principio, tuttavia, verrebbe tradito dal successivo comma 2 dell'art. 34 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, ove si conferisce la facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile del procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento, così dando luogo a una "stratificazione delle responsabilità", che farebbe venir meno il "concetto stesso di responsabile unico del procedimento".

1.3.- Il ricorrente impugna, poi, l'art. 37 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato "Commissione giudicatrice", il quale prevede che, "ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara, la Regione istituisce e gestisce l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti hanno accesso libero e diretto" (comma 1).

Tale previsione si discosterebbe dall'art. 78 del D.Lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: nuovo codice dei contratti pubblici), che, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera hh), della L. 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), istituisce presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), "l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni aggiudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici", conferendo, altresì, all'Autorità medesima la competenza a definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione all'albo, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora, l'art. 39 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato "Linee guida e codice regionale di buone pratiche", che, nell'attribuire alla Giunta regionale l'adozione di linee guida, documentazione standard, capitoli speciali e schemi di contratto, nonché del codice regionale di buone pratiche, si sovrapporrebbe alle competenze che l'art. 213, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera t), della L. delega n. 11 del 2016, attribuisce all'ANAC, chiamata ad adottare atti di indirizzo, quali "linee guida, bandi tipo, capitoli-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile", anche dotati di efficacia vincolante.

È vero - prosegue il ricorrente - che la norma regionale dispone che gli atti della Giunta debbano essere approvati "in coerenza" con le linee guida e con i bandi tipo dell'ANAC, ma non sarebbe previsto alcun meccanismo di verifica di tale



coerenza.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 183 (recte, 187) del 2013, il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponderebbe ad esigenze unitarie, "che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta".

A ciò si dovrebbe aggiungere che le funzioni svolte dall'Autorità mirano a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali (si cita la sentenza n. 41 del 2013).

1.5.- Il ricorrente impugna, infine, l'art. 45 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato "Qualificazione delle stazioni appaltanti", il quale articolo dispone che, "Con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta del Presidente della Regione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti, sono definiti i requisiti necessari sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e il relativo ambito territoriale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente".

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma censurata non è coordinata con quanto disposto dalle lettere bb) e dd) dell'art. 1, comma 1, della L. delega n. 11 del 2016, che demandano al legislatore delegato la "razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo ... l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi", nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici, basate proprio sul sistema di qualificazione, che consente di gestire contratti di diversa complessità a seconda del grado abilitazione conseguito.

La norma impugnata, conseguentemente, sarebbe in contrasto anche con l'art. 38 del nuovo codice dei contratti pubblici, che, in esecuzione dei cennati criteri di delega, istituisce presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, chiedendo di dichiarare l'inammissibilità, ovvero, in via subordinata, l'infondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- La resistente ritiene, in primo luogo, di dovere "dare conto del quadro normativo, costituzionale e giurisprudenziale nell'ambito del quale si è mosso il legislatore regionale".

Osserva la Regione Sardegna che, ai sensi dell'art. 3, lettere a), ed e), dello statuto e dell'art. 117, quarto comma, Cost., essa dispone di competenza legislativa di tipo primario in materia di organizzazione amministrativa e di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, mentre, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., lo Stato dispone di potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile.

Questa Corte avrebbe già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 43 del 2011, la riconducibilità della disciplina dell'attività del responsabile unico del procedimento alla materia dell'organizzazione amministrativa.

Più in generale, sarebbero ascrivibili alla competenza legislativa regionale i profili di carattere organizzativo e di semplificazione procedimentale relativi ai lavori pubblici di interesse regionale (si cita la sentenza n. 401 del 2007 sulla composizione e sulle modalità di nomina delle commissioni giudicatrici).

2.2.- Fatte queste premesse, la Regione Sardegna solleva una serie di eccezioni di inammissibilità del ricorso, principiando dal rilievo che il ricorrente, nell'articolare le censure, non avrebbe tenuto in debita considerazione le norme statutarie che le conferiscono una competenza legislativa primaria negli ambiti regolati dagli articoli contestati.

Il ricorrente cioè, assumerebbe che la Regione Sardegna goda di competenza legislativa di tipo primario nella materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, ma, contraddittoriamente, postulerebbe un'applicazione automatica e illimitata del codice dei contratti pubblici, "senza nessuna graduazione doverosa in ragione degli ambiti di autonomia esclusiva e speciale" della resistente.

2.3.- Il ricorso sarebbe poi inammissibile per difetto di interesse "attuale, immediato e concreto" all'impugnazione, non essendovi dimostrazione alcuna che l'applicazione delle norme censurate "possa comportare un disvalore e/o una compromissione" dei principi statali posti a tutela della concorrenza.

2.4.- Ancora, l'inammissibilità del ricorso deriverebbe dalla asserita genericità della motivazione posta a fondamento delle censure avanzate.

Segnatamente, la difesa statale non avrebbe in alcun modo spiegato le ragioni per cui i parametri costituzionali invocati sarebbero violati dalle disposizioni impugnate, e ciò nonostante la costante giurisprudenza costituzionale richiede che il ricorso in via principale si fondi su un'argomentazione adeguata e non assertiva, e quindi contenga una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità.

2.5.- Il ricorso sarebbe inoltre inammissibile, perché il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe spiegato il motivo per cui, pur impugnando una legge della Regione Sardegna, abbia preso in considerazione l'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., in luogo delle norme statutarie.

2.6.- Sul rilievo, poi, che il ricorrente ha impugnato formalmente gli interi artt. 34, 37 e 39 della L.R. n. 8 del 2018, sviluppando specifiche censure solo con

riferimento ad alcuni commi di tali disposizioni, la Regione Sardegna eccepisce l'inammissibilità del ricorso, per un verso, con riferimento ai restanti commi, e, per altro verso, con riferimento a quelli effettivamente censurati, poiché "l'eventuale accoglimento sarebbe nella sostanza inutile posto che residuerebbe, comunque, il disegno organizzativo ipotizzato dalla Regione".

2.7.- L'ultima ragione di inammissibilità riguarderebbe i motivi di ricorso "nn. 2, 3 e 4", nella misura in cui assumono la pretesa violazione delle "competenze/potestà regolamentari" dell'ANAC.

Afferma la Regione resistente che la sua potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici e di organizzazione amministrativa non potrebbe essere ridimensionata dall'adozione da parte dell'ANAC di atti di indirizzo, quali linee guida, bandi tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, ovvero di delibere rese nell'esercizio del suo potere regolamentare.

In ossequio ad un "doveroso rispetto della gerarchia delle fonti che riconosce rilievo costituzionale allo Statuto della Sardegna", si eccepisce, quindi, che "l'ipotizzato contrasto della normativa regionale con l'eventuale spazio regolamentare riconosciuto ad ANAC è inammissibile", in particolare ove esso si situi in ambiti di competenza legislativa regionale, dal momento che, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., lo Stato ha potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva.

2.8.- Nel merito, secondo la Regione resistente, il ricorso è infondato, poiché si basa sull'erroneo presupposto che le norme impugnate abbiano travalicato le competenze statutarie, invadendo quelle esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile.

2.9.- Quanto all'art. 34 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente ritiene che l'unicità del responsabile del procedimento non sia stata messa in discussione, poiché il comma 1 espressamente afferma il principio dell'unitarietà delle funzioni nella gestione di tutte le fasi della "filiera del contratto" e i commi 2 e 3 lo richiamano e rafforzano.

Le disposizioni regionali impugnate, regolando le modalità di svolgimento delle funzioni, che afferiscono "all'ambito dell'organizzazione amministrativa, nel quale si esplica la potestà legislativa esclusiva della Regione", da un lato, introducono la figura del responsabile di progetto, che garantisce l'unitarietà nella gestione di tutte le fasi realizzative di un contratto pubblico, e, dall'altro, riconducono "ad unità le diverse fasi del procedimento contrattuale, nel quale sono oggettivamente individuabili sub-procedimenti, connotati ciascuno da una innegabile necessità di specifica specializzazione".

Sarebbe lo stesso legislatore statale, del resto, ad individuare espressamente i sub-procedimenti nel comma 3 dell'art. 31 del codice dei contratti pubblici.

2.10.- Quanto al censurato art. 37 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente osserva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 401 del 2007, ha

evidenziato come la disciplina della composizione e delle modalità di scelta dei componenti delle commissioni giudicatrici non sia riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ma a quella regionale in materia di organizzazione amministrativa.

La questione sarebbe poi non fondata perché, "facendosi riferimento quale parametro di giudizio alla potestà regolamentare dell'ANAC ..., si imporrebbe al legislatore regionale una disciplina regolamentare in una materia, quale quella della "organizzazione amministrativa" relativa alle Commissioni di gara", non riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

2.11.- Quanto all'art. 39 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente osserva che la disposizione impugnata prevede che la Giunta regionale approva, con propria determinazione, standard e linee guida "in coerenza con le linee guida e con i bandi tipo dell'ANAC".

Tale formulazione non potrebbe considerarsi lesiva dei principi posti a tutela della concorrenza e delle prerogative statali in materia. Anche ove si convenisse con il ricorrente che non è previsto alcun "meccanismo di verifica di tale coerenza", sarebbe comunque vero che, in assenza della indispensabile armonizzazione con le regole dell'ANAC, la Regione non potrebbe adottare alcun provvedimento o che comunque i provvedimenti adottati sarebbero illegittimi per contrasto con la stessa legge regionale.

2.12.- Quanto infine all'ultima questione avente ad oggetto l'art. 45 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, la resistente ritiene che la norma regionale non invada le materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

La definizione dei requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti, affidata alla Giunta regionale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente, non afferirebbe ad alcun ambito dei contratti pubblici e, in particolare, non interferirebbe con la disciplina delle procedure di gara e neppure con le fasi negoziale ed esecutiva.

Viceversa, la disciplina della qualificazione atterrebbe più propriamente alla materia dell'organizzazione amministrativa, come emergerebbe dalla stessa L. delega n. 11 del 2016, che all'art. 1 annovera tra i principi e i criteri direttivi la razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti.

Nonostante il comma 1 di tale disposizione, alla lettera bb), preveda l'introduzione "di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi", esso andrebbe interpretato e applicato tenendo conto delle regole di riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., anche alla luce dell'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici.

Si tratterebbe, quindi, di una "materia intimamente connessa con la potestà di

auto-organizzazione della Regione ..., in quanto nella valutazione delle capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti non sono estranee problematiche di contesto, così come le ragioni dell'insularità e la necessità di tener conto della legislazione di settore (come quella sulle autonomie locali)".

La questione sarebbe poi infondata perché, "facendosi riferimento quale parametro di giudizio alla potestà regolamentare dell'ANAC ..., si imporrebbe al legislatore regionale una disciplina regolamentare" in una materia, quale quella dell'organizzazione amministrativa, non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Motivi della decisione

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 34, 37, 39 e 45 della L.R. Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate - regolanti, rispettivamente, il responsabile unico del procedimento, l'albo telematico dei commissari di gara, le linee guida e il codice regionale di buone pratiche, e la qualificazione delle stazioni appaltanti - non sarebbero riconducibili alla materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, di competenza primaria della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lettera e), della L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ma alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

2.- La Regione Sardegna ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità del ricorso, che vanno esaminate secondo un ordine di priorità logica.

3.- Secondo la resistente, in primo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile con riferimento a tutti i commi degli artt. 34, 37 e 39 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018 non oggetto di specifica censura.

3.1.- L'eccezione è infondata.

3.2.- Dall'esame del ricorso emerge che il Presidente del Consiglio dei ministri, pur avendo impugnato l'intero art. 34, ha in effetti rivolto la sua censura esclusivamente avverso il comma 2, che determinerebbe una stratificazione delle responsabilità procedurali; pur avendo impugnato l'intero art. 37, ha effettivamente censurato solo il comma 1, che prevede l'istituzione dell'albo telematico regionale dei commissari di gara; pur avendo impugnato l'intero art. 39, ha effettivamente censurato solo i commi 1 e 3 che attribuiscono alla Giunta regionale la competenza ad adottare linee guida, documentazione standard, capitolati speciali e schemi di contratto, nonché il codice regionale di buone pratiche.

Ne consegue che i restanti commi 1 e da 3 a 20 dell'art. 34, i commi da 2 a 10 dell'art. 37 e il comma 2 dell'art. 39 sono estranei al thema decidendum delle odierne questioni di legittimità costituzionale, fatta salva la valutazione sulla

sussistenza dei presupposti per la dichiarazione d'illegittimità in via consequenziale.

4.- La Regione Sardegna ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse "attuale, immediato e concreto" all'impugnazione, stante la mancanza di prova che l'applicazione delle norme censurate "possa comportare un disvalore e/o una compromissione" dei principi statali posti a tutela della concorrenza, e, con esclusivo riferimento ai commi effettivamente censurati degli artt. 34, 37 e 39, poiché "l'eventuale accoglimento sarebbe nella sostanza inutile posto che residuerebbe, comunque, il disegno organizzativo ipotizzato dalla Regione".

4.1.- Entrambe le eccezioni sono infondate, dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, "il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)" (sentenza n. 178 del 2018).

In altri termini, poiché le norme censurate non hanno una funzione meramente ricognitiva, né sono comunque prive di portata precettiva (sentenza n. 83 del 2018, che richiama le sentenze n. 63 del 2016, n. 254 e n. 77 del 2015, n. 230 del 2013, n. 346 e n. 52 del 2010, n. 401 del 2007), "l'asserita lesione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative statali giustifica l'impugnativa in esame" (sentenza n. 178 del 2018).

5.- Con un'altra serie di eccezioni, che, in quanto strettamente connesse, possono essere trattate congiuntamente, la resistente lamenta il difetto di motivazione delle censure, anche sotto lo specifico profilo dell'esame delle competenze statutarie della Regione Sardegna.

5.1.- Anche queste eccezioni sono infondate.

5.2.- Il ricorso, oltre a indicare i parametri costituzionali asseritamente violati, contiene l'illustrazione delle disposizioni impugnate e della normativa statale interposta presa a riferimento, e individua nel discostamento delle prime dalla seconda la ragione della dedotta incostituzionalità: una argomentazione, sia pure succinta, a sostegno delle censure proposte, è dunque presente.

Quanto poi allo specifico profilo dell'esame delle competenze statutarie della Regione Sardegna, il ricorrente ha preso in esplicita considerazione l'art. 3, lettera e), dello statuto, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, l'assoggetta ai limiti derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende dunque evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle richiamate norme del D.Lgs. 18 aprile

2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), parametro che, anche alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte, riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 187 del 2013).

Il fatto poi che il ricorrente non abbia preso in considerazione anche le materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione di cui all'art. 3, lettera a), dello statuto e dell'organizzazione amministrativa di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. - invocate dalla resistente e già prima facie rilevanti per l'inquadramento degli ambiti materiali di alcune delle disposizioni impugnate - non attiene all'ammissibilità ma al merito delle questioni, risolvendosi nell'individuazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata (sentenze n. 252 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 36 del 2013).

6.- L'ultima eccezione di inammissibilità parziale è riferita ai motivi di ricorso spiegati avverso gli artt. 37, 39 e 45, che attribuiscono, rispettivamente, al Presidente della Regione e alla Giunta un potere di regolazione in materia di albo telematico dei commissari di gara, linee guida e codice regionale di buone pratiche, e qualificazione delle stazioni appaltanti.

Secondo la Regione, la sua potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici e ordinamento degli uffici non potrebbe essere ridimensionata dall'adozione da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di atti di indirizzo, quali linee guida, bandi tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, ovvero di delibere rese nell'esercizio del suo potere regolamentare, pena la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che attribuisce allo Stato potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva.

6.1.- Anche questa eccezione, risolvendosi nella negazione della competenza esclusiva statale – che sola, secondo la resistente, potrebbe legittimare l'affidamento all'ANAC della regolazione dei citati aspetti dei contratti pubblici – e nella correlativa invocazione della competenza regionale, attiene evidentemente non all'ammissibilità ma al merito.

7.- Prima di esaminare il merito delle questioni proposte, è opportuno rammentare brevemente gli approdi della giurisprudenza di questa Corte sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alle discipline, dettate dal codice dei contratti pubblici, della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione.

È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione

agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), devono essere confermate anche in relazione al D.Lgs. n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: nuovo codice dei contratti pubblici), che ne ha preso il posto, in attuazione della L. delega 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

7.1.- La Regione resistente ha invocato alternativamente la propria competenza statutaria dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi e quella residuale dell'organizzazione amministrativa ex art. 117, quarto comma, Cost.

Quanto alla seconda, è palese che una Regione, nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali.

Quanto alla prima, invece, non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò evidentemente richiede una puntuale allegazione dell'esistenza e della portata delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sentenza n. 119 del 2019).

Al contrario, in presenza di tali competenze statutarie occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della legislazione in questione: i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

8.- Venendo all'esame della prima delle questioni proposte dal ricorrente, essa ha ad oggetto l'art. 34, comma 2, della L.R. Sardegna n. 8 del 2018.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, ai sensi del comma 1 di tale articolo, "Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici ... nominano un responsabile unico



del procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto pubblico. Tali fasi costituiscono, unitariamente considerate, il progetto del contratto pubblico e il responsabile unico del procedimento è il "responsabile di progetto".

L'unicità del responsabile del procedimento verrebbe tuttavia meno allorché, al comma 2, si conferisce facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un altro responsabile per la fase di affidamento.

8.1.- La questione non è fondata.

8.2.- Questa Corte, con la sentenza n. 43 del 2011, richiamata dalla Regione resistente, in relazione a una simile disposizione di una legge della Regione Umbria, censurata dallo Stato per gli stessi profili, ha osservato: "la legge regionale ... ha previsto, al comma 2, la regola del responsabile unico del procedimento, limitandosi a stabilire che le amministrazioni aggiudicatrici, "nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento", possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sulla unicità del centro di responsabilità. Avendo riguardo allo specifico contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, deve, pertanto, rilevarsi come la disciplina delle modalità organizzative dell'attività del responsabile unico del procedimento rientri nella materia della organizzazione amministrativa, riservata alle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost."

Le medesime considerazioni valgono per la disposizione oggi impugnata, poiché, ai sensi del comma 3 del medesimo art. 34, l'unicità del centro di responsabilità procedimentale è garantita dal "responsabile di progetto", il quale "coordina l'azione dei responsabili per fasi, se nominati ai sensi del comma 2, anche con funzione di supervisione e controllo".

La disposizione impugnata non è, dunque, in contrasto con il principio di responsabilità unica, posto dall'invocato art. 31, comma 1, del nuovo codice dei contratti a tutela di unitarie esigenze di trasparenza e funzionalità della procedura di gara, preordinata alla corretta formazione della volontà contrattuale dell'amministrazione, e di accentramento del regime della responsabilità dei funzionari.

9.- La seconda questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l'art. 37, comma 1, della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato "Commissione giudicatrice", nella parte in cui prevede che, "ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara, la Regione istituisce ... l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti hanno accesso libero e diretto", e gestito "secondo criteri e modalità individuati con apposito decreto del Presidente della Regione, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge" (art. 37, comma 4).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata si discosterebbe dall'art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici, il quale - in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera hh), della L. delega n. 11 del 2016 - istituisce "presso l'ANAC, che lo gestisce e lo aggiorna secondo criteri individuati con apposite determinazioni, l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici", conferendo, altresì, all'Autorità la competenza di definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

9.1.- La questione è fondata.

9.2.- Il nuovo codice dei contratti pubblici, nell'operare la drastica scelta di sottrarre la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti, ha previsto l'istituzione e la gestione, a cura dell'ANAC, di un unico "Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici", dal quale, sulla base del principio di rotazione, l'Autorità estrae "una lista di candidati costituita da un numero di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare", che comunica alla stazione appaltante, la quale, a sua volta, procede alla loro individuazione "mediante pubblico sorteggio" (art. 77 del D.Lgs. n. 50 del 2016).

Deve anzi rilevarsi che il legislatore statale, in sede di redazione del D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50), aveva previsto un'articolazione regionale dell'albo gestito dall'ANAC, ma tale modifica è stata espunta a seguito del parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 22 marzo 2017, n. 782, ove si è osservato che essa avrebbe determinato "la pressoché sistematica nomina, quali commissari, di soggetti radicati nella medesima area geografica interessata dall'appalto" e che la pure condivisibile finalità di razionalizzazione delle spese dovute alle trasferte dei commissari avrebbe potuto essere affrontata altrimenti (utilizzando, ad esempio, la tecnica del lavoro a distanza con procedure telematiche).

9.3.- È vero, come eccepito dalla resistente, che questa Corte, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, ha affermato che "gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa" (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007) e, sulla base di tale inquadramento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 84, commi 2, 3, 8 e 9, del D.Lgs. n. 163 del 2006, nella sola "parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole" (sentenza n. 401 del 2007).

Tale inquadramento, tuttavia, non può più ritenersi attuale, dal momento che la sottrazione della scelta dei commissari di gara alle stazioni appaltanti rappresenta una radicale innovazione del nuovo codice dei contratti chiaramente ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di

reati (in questo senso, si veda anche il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 21 marzo 2016, n. 855, avente ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante "Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione"). Questa Corte, del resto, nell'esaminare le censure mosse dalla Regione Veneto ad alcune disposizioni regolanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti, tra cui figurava la competenza a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici, ha osservato che "le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010)" (sentenza n. 41 del 2013).

La disposizione impugnata, in definitiva, pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico (esercitate con l'invocato art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici).

9.4.- In questa prospettiva risulta chiara anche l'infondatezza della deduzione della resistente circa l'illegittimità della compressione della sua autonomia statutaria ad opera degli atti di regolazione dell'Autorità. Prescindendo, peraltro, dal corretto inquadramento di tali atti, l'esistenza di una competenza esclusiva dello Stato esclude la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., unico parametro rilevante, poiché non sono qui in discussione le modalità di esercizio di tale competenza.

10.- Ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 37 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, che, nel regolare alcuni aspetti della nomina delle commissioni giudicatrici, si riferiscono all'albo telematico regionale e ne presuppongono l'operatività, così palesando la stretta connessione e l'inscindibile legame funzionale con la disposizione impugnata (tra le tante, sentenze n. 68 del 2014, n. 332 del 2010 e n. 138 del 2009).

11.- La terza questione di legittimità costituzionale investe l'art. 39, commi 1 e 3, della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato "Linee guida e codice regionale di buone pratiche", che, secondo il ricorrente, si sovrapporrebbe alle competenze che l'art. 213, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera t), della citata legge delega, attribuisce all'ANAC, chiamata ad adottare atti di indirizzo, quali "linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile".

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponderebbe ad esigenze unitarie, che

escludono margini di intervento del legislatore regionale. A ciò si dovrebbe aggiungere che le funzioni svolte dall'Autorità di regolazione mirano a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali.

11.1.– La questione è fondata.

11.2.– Le disposizioni censurate, analogamente a quanto già visto con riferimento all'albo dei commissari, istituiscono un sistema parallelo e alternativo a quello nazionale, ove "le linee guida", "i bandi-tipo", i "capitolati-tipo", i "contratti-tipo" e gli altri "strumenti di regolazione flessibile", rimessi dall'art. 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici all'ANAC, vengono sostituiti da "linee guida", "documentazione standard", "capitolati speciali" e "schemi di contratto", e dal "codice regionale di buone pratiche".

Ai primi (le linee guida, la documentazione standard, i capitolati speciali e gli schemi di contratto), il legislatore regionale affida, tra l'altro, l'individuazione di "parametri utili alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ... e alla valutazione della congruità delle offerte anormalmente basse", ma, data la loro tipologia, è anche chiaro che essi sono destinati a ulteriormente incidere, in vario modo, sulla regolazione sia della procedura ad evidenza pubblica a monte sia del negozio pubblico a valle (si pensi, in particolare, ai capitolati speciali e agli schemi di contratto). Il codice regionale di buone pratiche, poi, "costituisce parte integrante del contratto d'appalto" ed è "rivolto a facilitare l'accesso delle micro e piccole e medie imprese agli appalti pubblici".

11.3.– Le norme censurate – estranee all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e riconducibili alla materia statutaria dei lavori pubblici regionali – si pongono dunque in contrasto con l'invocata disposizione del codice dei contratti pubblici che, nell'attribuire all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica e della fase negoziale ed esecutiva, è esplicitazione della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

11.4.– Né a diversa conclusione conduce l'osservazione della Regione secondo cui il contrasto sarebbe escluso dalla previsione che tutti gli atti regionali menzionati devono essere adottati "in coerenza" con le linee guida e con i bandi tipo dell'ANAC.

Questa Corte, con riferimento ai bandi tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ricondotti all'ambito materiale della tutela della concorrenza, ha già escluso la competenza a legiferare delle autonomie speciali, poiché il "rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale risulta pertanto - alla luce della sopra menzionata giurisprudenza di questa Corte - privo del titolo competenziale ad intervenire in subiecta materia" (sentenza n. 187 del 2013).

Tali considerazioni valgono anche per le disposizioni oggi impugnate, senza che rilevi la circostanza che in quell'occasione la norma scrutinata prevedesse un potere della Giunta di adottare bandi tipo "sulla base" di - e non "in coerenza" con - quelli approvati dall'Autorità, perché in entrambi i casi resta l'osservazione di fondo, estensibile anche agli altri atti previsti dal legislatore regionale, che "l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti" agli atti dell'Autorità "risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta" regionale.

12.- Ai sensi dell'art. 27 della L. n. 87 del 1953, va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 2 dell'art. 39 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, dal momento che esso assegna ulteriori contenuti alle linee guida di cui al comma 1, travolto dalla presente pronuncia, sì che la disposizione in parola viene a mancare di oggetto (tra le tante, sentenze n. 166 del 2014 e n. 187 del 2013).

13.- L'ultima questione di legittimità costituzionale investe l'art. 45 della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato "Qualificazione delle stazioni appaltanti", il quale dispone che, "Con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta del Presidente della Regione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presene legge, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti, sono definiti i requisiti necessari sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e di relativo ambito territoriale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente".

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata non è coordinata con quanto disposto dalle lettere bb) e dd) dell'art. 1, comma 1, della L. delega n. 11 del 2016, che demandano al legislatore delegato la "razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo ... l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi", nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici basate proprio sul sistema di qualificazione, che consente di gestire contratti di diversa complessità a seconda del grado di abilitazione conseguito.

La norma censurata, conseguentemente, sarebbe in contrasto anche con l'art. 38, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici, che, in esecuzione dei cennati criteri di delega, istituisce presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

13.1.- La questione è fondata.

13.2.– In attuazione dei criteri di cui alle lettere bb), cc) e dd) dell'art. 1 della L. delega n. 11 del 2016, l'art. 37 del nuovo codice dei contratti pubblici, rubricato "Aggregazione e centralizzazione delle committenze" e l'art. 38, rubricato "Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza", hanno introdotto una delle innovazioni più importanti, un vero e proprio "pilastro" del sistema degli acquisti pubblici.

Il legislatore ha infatti optato per una scelta decisa a favore della riduzione del numero delle stazioni appaltanti nonché della loro professionalizzazione, cosicché la qualificazione è oggi richiesta non più soltanto agli operatori economici ma anche alle amministrazioni aggiudicatrici, secondo standard predefiniti e sistemi premianti, che consentono, man mano che aumenta il livello di qualificazione, di appaltare opere, lavori e servizi di importo elevato e di maggiore complessità.

La riduzione, aggregazione, centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti risponde a diverse finalità: 1) beneficiare di economie di scala e attribuire alle amministrazioni aggiudicatrici un maggior potere contrattuale; 2) innalzare, anche al fine di favorire la concorrenza, la professionalizzazione e la specializzazione delle stazioni appaltanti; 3) agevolare le missioni dell'ANAC di prevenire fenomeni corruttivi e assicurare la corretta gestione delle commesse pubbliche, mediante la riduzione del numero dei soggetti da controllare.

Il sistema della qualificazione, dunque, anche se incide sull'organizzazione, va inquadrato in un ambito materiale caratterizzato dal concorso delle competenze statali esclusive della tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico, e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto al profilo della concorrenza, espressamente invocato dallo Stato, può essere utile ricordare come le direttive comunitarie, sulla scorta anche di esperienze positive registratesi in diversi paesi dell'Unione, pur senza imporre obblighi specifici, abbiano sottolineato l'importanza di centralizzare e aggregare la committenza.

In particolare, il considerando 69 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, e il considerando n. 78 della direttiva 2014/25/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE - con riferimento alle centrali di committenza ma con ragionamento estensibile anche alle aggregazioni delle stazioni appaltanti e al correlato sistema della qualificazione - affermano che "Tali tecniche possono contribuire, dato l'ampio volume degli acquisti, a un aumento della concorrenza e dovrebbero aiutare a professionalizzare la commessa pubblica".

Del resto, già l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con la segnalazione n.

99 del 2010, recante "proposte di modifiche normative per incrementare la concorrenza nel settore dei lavori pubblici", aveva osservato che "Un mercato dei contratti pubblici pienamente competitivo presuppone un generale accrescimento della qualità delle imprese e della pubblica amministrazione che vi partecipano anche al fine della piena assunzione delle responsabilità operative che ne discendono. Ciò significa che contestualmente ad un intervento di rivisitazione del sistema di qualificazione delle imprese, accompagnato, ove necessario, da un corredo di criteri quantitativi e qualitativi, appare necessario intervenire anche per una corrispondente qualificazione delle stazioni appaltanti. Esiste nel nostro Paese un problema strutturale di efficienza della domanda e dell'offerta".

La disposizione censurata, dunque, introducendo un non meglio precisato sistema di qualificazione affidato alla Giunta regionale, parallelo e distinto rispetto a quello nazionale, pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico (esercitate anche con l'invocato art. 38 del nuovo codice dei contratti pubblici).

13.3.- Anche in questo caso, dunque, si manifesta l'infondatezza della deduzione della resistente circa l'illegittimità della compressione della sua autonomia statutaria ad opera degli atti di regolazione dell'Autorità, alla stregua di quanto già chiarito a proposito dell'affidamento all'ANAC della gestione dell'albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici.

14.- Va precisato, infine, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal nuovo codice dei contratti pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 114 del 2011).

## **P.Q.M.**

### **LA CORTE COSTITUZIONALE**

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 37, comma 1, 39, commi 1 e 3, e 45 della L.R. Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 37, commi 2, 3, 4 e 8, e dell'art. 39, comma 2, della L.R. Sardegna n. 8 del 2018;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della L.R. Sardegna n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2019.

\*\*\*

**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, SENTENZA N. 5809 DEL 23 LUGLIO 2019.**

TARI: E' LEGITTIMA LA RIPARTIZIONE DEI COSTI AL 50% TRA LE UTENZE DOMESTICHE E QUELLE NON DOMESTICHE.

Con la sentenza in commento, avente ad oggetto la corretta commisurazione dei criteri di copertura dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio di igiene urbana e delle relative tariffe, i Giudici di Palazzo Spada hanno dichiarato la legittimità delle ripartizioni, pari al 50%, tra le utenze domestiche e quelle non domestiche atteso che è stato riscontrato che l' esercizio della discrezionalità in capo all'Amministrazione è stato da questa positivamente orientato ad una ragionevole graduazione dall'effettivo carico di rifiuti prodotti.

Di seguito il testo integrale della sentenza in epigrafe.

**REPUBBLICA ITALIANA  
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 2112 del 2018, proposto da Associazione D.P.L., F. - Federazione A.I., L. - L. Associazione delle Imprese e delle P.S., P.S. S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Mastrolia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cristiana Giorgiani in Roma, via Lattanzio, 66;

**contro**

Comune di Lecce, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Astuto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Baldassarre in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

**nei confronti**

S.S., non costituita in giudizio;



## **per la riforma**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 1275/2017, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2019 il Cons. Giovanni Grasso e uditi per le parti gli avvocati Mastrolia e Pafundi su delega di Astuto;

## **Svolgimento del processo**

1.- Con atto notificato nei tempi e nelle forme di rito, le odierne appellanti - tutte nella qualità di associazioni di categoria delle piccole e medie imprese della Provincia di Lecce, portatrici di interessi collettivi delle utenze non domestiche, ovvero di società operanti nel settore delle attività commerciali e, come tali, assoggettate al pagamento della TARI a titolo di utenze non domestiche - impugnano la sentenza, meglio distinta in epigrafe, con la quale il TAR di Lecce ha respinto il ricorso proposto avverso della deliberazione di Consiglio comunale n. 59 del 6 giugno 2016, recante approvazione delle tariffe TAR relative all'anno 2016, nonché della deliberazione consiliare n. 58 in pari data, recante approvazione del Piano finanziario di gestione della TARI, unitamente, e per quanto di interesse, agli atti presupposti e consequenziali.

A sostegno del gravame criticamente assumono:

a) che i provvedimenti tariffari e programmatici per cui è causa erano stati censurati in relazione alla arbitraria ed immotivata ripartizione, tra le utenze domestiche e non domestiche, del complessivo carico della tariffa preordinata a coprire i costi per lo smaltimento dei rifiuti urbani;

b) che - segnatamente - a fronte di esiti istruttori dai quali era emerso che, di fatto, alle utenze non domestiche fosse imputabile solo il 28,43% dei rifiuti prodotti a livello locale, l'Amministrazione aveva, senza adeguato supporto giustificativo, deciso una ripartizione al 50% con le utenze domestiche, in asserita violazione del canone di razionalità emergente dal paradigma normativo di riferimento e, in particolare, dell'art. 4 del D.P.R. n. 158 del 1999;

c) che, nel disattendere le proprie formalizzate ragioni di doglianza, il primo giudice - adeguando il proprio apprezzamento alla prospettazione difensiva comunale - aveva ritenuto che, per un verso, la corretta percentuale di imputazione della produzione dei rifiuti fosse rispettivamente del 44% (e non del 28,43%) e del 56% (e non, quindi, del 71,57%), tra le diverse tipologie di utenze e che, per altro verso, il non significativo scarto potesse non irragionevolmente essere compensato, alla luce dei maggiori costi imputabili allo smaltimento dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche;

d) che, invece, i dati criticamente valorizzati erano, in realtà, desumibili delle stesse relazioni predisposte, in fase istruttoria, dall'Amministrazione, che vanamente si era tentato di smentire in giudizio, di fatto fornendo, in prospettiva difensiva, una alterata ricostruzione dei dati di rilievo, che aveva indotto in errore il giudicante;

e) che, per l'effetto, dagli esposti rilievi avrebbe dovuto trarsi conferma della complessiva illogicità dell'azione amministrativa, che non aveva supportato la misura tariffaria da adeguata giustificazioni in ordine alla macroscopica disparità tra le due tipologie di utenze.

2.- Si è costituito in giudizio il Comune di Lecce, che contesta diffusamente le avverse ragioni di doglianza e non invoca la complessiva reiezione, argomentando la correttezza delle proprie valutazioni, l'idoneità e congruenza della compiuta istruttoria, la coerenza del riparto tariffario, alla luce del metodo di imputazione opzionato.

3.- Nel rituale contraddittorio delle parti, alla pubblica udienza del 23 maggio 2019, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa veniva riservata per la decisione.

Motivi della decisione

1.- L'appello non è fondato e va respinto.

2.- Importa premettere, in termini generali, che la L. n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) ha istituito l'imposta comunale unica (IUC), la quale si compone dell'imposta municipale propria, di natura patrimoniale (IMU), e di una componente riferita ai servizi, che a sua volta si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI) e nella tassa sui rifiuti (TARI).

La TARI è destinata alla copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio di igiene urbana ed è corrisposta in base a tariffa, per la cui commisurazione si deve tener conto dei criteri determinati dal D.P.R. n. 158 del 27 aprile 1999 (regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani).

In particolare, la formazione della tariffa si basa su fasi di individuazione e classificazione dei costi del servizio, di suddivisione dei costi tra costi fissi e costi variabili, di ripartizione di questi variabili in quote imputabili alle utenze domestiche e a quelle non domestiche (le prime costituite dalle sole abitazioni familiari, le seconde dalle restanti utenze: attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere) e del calcolo delle voci tariffarie, fisse e variabili, per singole categorie di utenza, in base a formule e a coefficienti.

Tutto ciò, per regola generale dell'azione amministrativa, deve avvenire entro i termini naturali dell'uso proporzionato, ragionevole e adeguato della discrezionalità tecnico-amministrativa, il cui superamento è, per consolidato intendimento pretorio, suscettibile di attivare il sindacato giurisdizionale (cfr., da

ultimo, Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2019, n. 1162).

Vale, altresì, rammentare che - proprio in vista del proporzionato, ragionevole e adeguato uso della discrezionalità tecnica - l'art. unico, commi 659 e 660, della L. n. 147 del 2013 cit. stabilisce che, al di là del metodo normalizzato, il Comune ha comunque il potere di introdurre "riduzioni tariffarie e esenzioni", in parte già individuate dalla legge: abitazioni con unico occupante, abitazioni e locali per uso stagionale, abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero, e i "fabbricati rurali ad uso abitativo".

Ne discende che, al di là del prescelto criterio di base del metodo normalizzato - dividere le utenze in domestiche e non domestiche e con coefficienti di produttività tra un minimo ed un massimo - il concreto esercizio della discrezionalità è positivamente orientato ad una ragionevole graduazione (mediante congrue ripartizioni tariffarie, ma anche mediante possibili riduzioni ed esenzioni), pur sempre in rapporto all'effettivo e oggettivo carico di rifiuti prodotti.

Peraltro, deve tenersi conto della possibilità (normativamente prefigurata all'art. 4 del D.Lgs. n. 158 del 1999 e coerente con la previsione di cui all'art. 49, comma 10 del D.Lgs. n. 22 del 1997) di favorire, anche per ragioni di ordine sociale, le utenze domestiche, con conseguente attribuzione alle utenze non domestiche, di là dal dato meramente proporzionale, come tale suscettibile di ampia ed elastica valorizzazione, dei costi non addebitati alle prime (cfr. - per una fattispecie di attribuzione del 40% dei costi alle utenze non domestiche, a fronte della produzione del 30,32% del carico complessivo dei rifiuti - Cass. 28 febbraio 2018, n. 4600).

3.- Sulla scorta delle esposte premesse, va vagliata la fattispecie in esame.

Con l'odierno appello, le appellanti ripropongono, con ampio apparato censorio, la doglianza (già vanamente articolata in prime cure) con cui assumono l'illegittimità della ripartizione dei costi (al 50%) tra le due tipologie di utenze, che sarebbe errata, illogica ed incongrua, alla luce delle risultanze istruttorie.

A tal fine, valorizzano la stessa documentazione amministrativa, dalla quale emergerebbe - alla luce del volume totale dei rifiuti prodotti, delle superfici occupate dalla varie tipologie di utenze e dei coefficienti di potenziale produttività dei rifiuti per categoria - una attribuibilità alle utenze non domestiche della sola percentuale del 28,43%.

In realtà, osserva il Collegio che il calcolo operato si rivela, ai fini in questione, semplificatorio: infatti, l'Amministrazione ha chiarito di aver utilizzato (come, peraltro, chiaramente esplicitato nel corpo della delibera impugnata) i coefficienti KA e KC (coefficienti potenziali di produzione) e KB e KD (coefficienti di produzione kg/mq anno), previsti per l'applicazione del c.d. metodo normalizzato, alla luce della tabella allegata al D.P.R. n. 158 del 1999, per calcolare le tariffe e non già per ricavare il peso dei rifiuti singolarmente prodotti

dalle varie tipologie di utenze.

Invero, l'Amministrazione è partita da un dato (se pur approssimativamente) acquisito (la quantità complessiva di rifiuti prodotti, accertata in sede di implementazione del servizio di raccolta differenziata porta a porta); ha valorizzato le risultanze del riscontro, operato dal gestore dei servizi, dell'analisi merceologica dei rifiuti; ne ha tratto le conclusioni che, nell'anno di riferimento assunto a plausibile aggancio parametrico (il 2008) gli abitanti residenti risultavano circa 99.246, per un totale di 46.365 famiglie corrispondenti a circa 2,14 componenti per nucleo familiare, mentre le utenze non domestiche erano pari a 6.563 di cui 1271 nel centro storico e 5292 fuori dal centro storico.

Peraltro, dalla analisi merceologica (ancorata alla tipologia di rifiuto prodotta) ha tratto la conclusione che, di là dal grezzo dato quantitativo disaggregato, le utenze domestiche producevano circa il 56% del totale dei rifiuti, mentre le utenze non domestiche producevano circa il 44% dei rifiuti, e ciò nonostante le attività commerciali, industriali, professionali e produttive erano, per l'appunto, numericamente inferiori rispetto al numero di famiglie.

In tale prospettiva, il dato criticamente valorizzato dall'appellante, ancorato al mero riferimento alle superfici utilizzate, appare dunque parziale e, complessivamente, fallace, posto che l'Amministrazione ha inteso, come vale ribadire, utilizzare il più espressivo dato merceologico, al quale ha, di conserva, applicato, ai fini della implementazione del metodo tabellare normalizzato, i previsti coefficienti.

Per giunta, nel soppesare il peso della ripartizione dei costi, ha anche tenuto non implausibile conto dei maggiori costi (legati anche alla maggiore frequenza della raccolta e alle modalità del suo espletamento) delle utenze non domestiche.

4.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che, in un quadro di complessiva razionalità programmatica, l'azione amministrativa si sia mantenuta nei limiti di una plausibile discrezionalità nella gestione delle tariffe, non suscettibile di censura in assenza di emergenti profili di illogicità od incongruenza.

Sotto distinto profilo, le complessive motivazioni emergono dal confronto con le complessive risultanze istruttorie.

L'appello deve, perciò, essere respinto.

La particolarità della vicenda giustifica l'integrale compensazione, tra le parti costituite, 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 respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Raffaele Prosperi, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

\*\*\*

## **CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, SENTENZA N. 4267 DEL 21 LUGLIO 2019.**

### **L'AGGIUDICAZIONE DEL SERVIZIO NON PUO' AVVENIRE PER MEZZO DELLA PROROGA TECNICA**

La vicenda sottesa all'esame del Consiglio di Stato riguarda l'ottemperanza della decisione del Giudice Amministrativo chiamato a decidere su una controversia avente ad oggetto un contratto di servizi.

In particolare la sentenza di merito, emessa a favore della ricorrente e giunta quando l'affidamento si era sostanzialmente concluso, ha posto in capo alla Stazione Appaltante l'onere di individuare le modalità più idonee per attuare l'interesse del raggruppamento erroneamente escluso dalla gara.

La Stazione appaltante, con ricorso per chiarimenti ai fini della ottemperanza, si è rivolta al Consiglio di Stato sostenendo che il pieno ristoro della ricorrente si sarebbe potuto avere solo con l'affidamento del servizio per l'intera durata del contratto originario prospettando la possibilità di ricorrere all'istituto della "proroga tecnica".

La conclusione della Stazione Appaltante non è stata condivisa dal Consiglio di Stato che ha rigettato il ricorso promosso per inammissibilità considerando la predetta prospettazione come un atipico affidamento diretto.

I Giudici di Palazzo Spada hanno altresì precisato che la proroga tecnica, che assicura l'erogazione del servizio nelle more dello svolgimento di una gara per il nuovo affidamento, non può essere utilizzata per assolvere a funzioni diverse rispetto a quelle strettamente strumentali e dunque non può essere usata per dare esecuzione, in forma specifica, alla sentenza che assegna il contratto ad impresa diversa da quella esecutrice dell'aggiudicazione del servizio escludendo così che con il predetto istituto si possa procedere al ristoro dell'impresa vittoriosa in giudizio

Di seguito la sentenza in commento.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in ottemperanza iscritto al numero di registro generale 3542 del 2019, proposto da

P.I. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 284;

**contro**

A.C.C. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Piergiuseppe Venturella, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via San Sebastianello, n. 9;

**nei confronti**

S.H. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gentile, Maria Cristina Lenoci e Giuseppe Mormandi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Virginio Orsini, n. 19;

**per l'ottemperanza**

della sentenza del CONSIGLIO DI STATO - SEZ. V n. 06687/2018, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A.C.C. s.p.a. e di S.H. s.r.l.;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2019 il Cons. Valerio Perotti ed uditi per le parti gli avvocati Carlo Malinconico, Piergiuseppe Venturella e Domenico Gentile;

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

Con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio, la società S.H. s.p.a., in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo d'impresе con le società S.D.C., D.I. e G.D. (di seguito, S.H.), rappresentava di aver partecipato alla gara telematica con chiamata da albo indetta da P.I. s.p.a. per l'istituzione di un accordo-quadro avente ad oggetto l'erogazione di "servizi di

customer services per il G.P.I." per la durata di 24 mesi, potenzialmente prorogabili di altri 12, suddivisa in quattro lotti e con possibilità di aggiudicazione di uno solo di essi.

Il raggruppamento S.H., classificatosi primo nella graduatoria unica per i lotti 1 e 2, veniva però escluso dalla selezione all'esito della verifica dell'anomalia dell'offerta; impugnava pertanto sia la determinazione di estromissione (adottata nella seduta del 12 maggio 2016), sia il successivo provvedimento di aggiudicazione del lotto 1 in favore della seconda classificata, società E-C. s.p.a., comunicato il 1 giugno 2016.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti impugnava inoltre il provvedimento di aggiudicazione del lotto 2 alla terza classificata, società A.C.C. s.p.a., deducendo analoghe doglianze a quelle già proposte con il ricorso introduttivo.

Con sentenza 3 febbraio 2017, n. 1803, il giudice adito respingeva il ricorso incidentale della società E-C. e dichiarava inammissibile la domanda di annullamento del punto 3.6 della lettera di invito, formulata con il ricorso per motivi aggiunti depositato il 6 settembre 2016; accoglieva invece le domande formulate con il ricorso principale e con il ricorso per motivi aggiunti, ritenendo il giudizio di anomalia affetto da vizi di legittimità, per l'effetto annullando la determinazione di esclusione del raggruppamento temporaneo ricorrente dalla procedura, di cui al verbale n. 20 del 12 maggio 2016 e le conseguenti aggiudicazioni del lotto 1 e del lotto 2.

Dichiarava infine inammissibili le domande di accertamento dell'inefficacia del contratto e di condanna di P.I. al risarcimento in forma specifica mediante aggiudicazione del servizio, così come il ricorso incidentale proposto da A.C.C. s.p.a.

Avverso tale decisione quest'ultima società interponeva appello, deducendo i seguenti motivi di gravame:

- 1) Illegittimità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 88 e ss. D.Lgs. n. 163 del 2006, nonché dell'art. 1, commi da 118 a 121, L. n. 190 del 2014, nonché per difetto dei presupposti, travisamento dei fatti.
- 2) Evidente ammissibilità del ricorso incidentale proposto da A.C.C. s.p.a.
- 3) Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, violazione, violazione e falsa applicazione dell'art. 87 D.Lgs. n. 163 del 2006 nonché del CCNL del settore Telecomunicazioni.
- 4) Ulteriore eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, violazione, violazione e falsa applicazione dell'art. 87 D.Lgs. n. 163 del 2006 nonché del CCNL del settore Telecomunicazioni.

Si costituiva in giudizio la società S.H. s.r.l. chiedendo la reiezione dell'appello e riproponendo, ex art. 101, comma 2, cod. proc. amm., i motivi e le eccezioni non esaminati in primo grado.

Con sentenza 26 novembre 2018, n. 6687, la V Sezione del Consiglio di Stato accoglieva l'appello, per l'effetto respingendo il ricorso introduttivo di primo grado proposto da S.H. s.p.a.

In particolare, la sentenza d'appello così motivava, in ordine agli obblighi conformativi della stazione appaltante:

"l'iniziale giudizio di anomalia, fondato, comporta l'esclusione di S.H.. Ne viene che per questa ragione rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura esposti in appello e divengono invalidi gli atti compiuti dall'Amministrazione in esecuzione della sentenza che in questa sede è stata, come detto, riformata.

Avendo riguardo al livello di completamento nell'esecuzione dell'appalto, le conseguenze pratiche della presente sentenza appaiono di rilievo contenuto, anche circa l'eventuale profilo risarcitorio per equivalente. Resta tuttavia alla Stazione appaltante, con la collaborazione dei concorrenti coinvolti, il trarne le corrette conclusioni, a valle della pronuncia, in modo che venga garantito al meglio.

Infatti, alla luce del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato e al dovere del giudice di decidere su tutta la domanda, si deve evidenziare che l'appellante ha chiesto la riforma della sentenza appellata anche con riguardo alla corretta valutazione di anomalia effettuata dalla Stazione appaltante (invece, ritenuta non corretta dalla sentenza), atteso che lo stesso appellante ha affermato, a sostegno del primo motivo di appello, che "Il giudizio espresso da P. appare all'evidenza non solo fondato su elementi obiettivi e riscontrabili, non solo riferito ad un disciplina legale e regolamentare assolutamente lineare, ma è altresì formulato ed espresso in termini rigorosi, non contraddittori e comunque assolutamente ragionevoli".

Poiché tale motivo non è stato rinunciato e poiché non vi è la certezza che sia venuto meno l'interesse all'appello, tale motivo di appello deve essere valutato, con le conseguenze che si sono già dedotte ed argomentate ut supra.

Alla riforma della sentenza conseguono gli ordinari effetti di adeguamento della realtà materiale alla efficacia precettiva inerente delle sentenze, che è compito dell'Amministrazione anzitutto assicurare".

Con "ricorso per chiarimenti ai fini della ottemperanza (ex artt. 112, comma 5, e 114, comma 7, c.p.a.)", P.I. s.p.a. chiedeva chiarimenti al Consiglio di Stato circa le modalità più corrette con cui dare esecuzione della sentenza d'appello, in ragione della necessità, per l'amministrazione, di risolvere una serie di problematiche così riassunte:

A) da un lato, A., in quanto vincitore del ricorso, avrebbe una pretesa qualificata a vedersi aggiudicato uno dei due lotti in gara, come risarcimento in forma specifica o, in alternativa, al risarcimento del danno, che - tuttavia - non sarebbe auspicato né dallo stesso A. (che preferirebbe svolgere il servizio), né dalla stazione appaltante ricorrente, che ha, oltretutto, visto confermare la propria



valutazione di anomalia dell'offerta di S.H. formulata nel corso della gara e che ha, in ragione della sentenza di primo grado, mutato l'aggiudicazione;

B) dall'altro, essendo unica la graduatoria per i lotti 1 e 2, l'esclusione di S.H. a causa dell'anomalia dell'offerta, in ragione dell'efficacia retroattiva dell'annullamento giudiziale, dovrebbe comportare lo scorrimento di E-C. dal secondo al primo posto, con conseguente aggiudicazione del lotto n.1, mentre A. dovrebbe aggiudicarsi il lotto n.2;

C) E-C. ha a suo tempo prestato acquiescenza alla sentenza di primo grado che riammetteva in gara S.H. s.r.l., con la conseguenza che sembrerebbe confermata la sua posizione di aggiudicazione del lotto n.2; inoltre la cessionaria del ramo d'azienda azienda, O.S. s.r.l., avrebbe dichiarato a P.I. s.p.a., con nota del 26 marzo 2019, "la sua disponibilità alla sola prosecuzione del contratto vigente, fino alla sua naturale scadenza ai termini ed alle condizioni dello stesso", confermando dunque di non aver interesse alla prosecuzione del rapporto oltre la data di scadenza dell'8 agosto 2019 né - a maggior ragione - al subingresso nel lotto n.1;

D) sia per l'acquiescenza della seconda classificata, sia per dichiarato disinteresse di quest'ultima a proseguire oltre la scadenza ordinaria del servizio, lo scorrimento nella graduatoria dovrebbe dunque favorire A., vincitore del ricorso in appello;

E) il subingresso di A. nel lotto n. 1 avrebbe il vantaggio di non comportare il mutamento del fornitore del servizio per i pochi mesi che restano fino al completamento dell'attività aggiudicata a E-C., ma tale subingresso potrebbe, per effetto della "clausola sociale", costituire un onere eccessivo per A., in considerazione della dichiarata anomalia dell'offerta di S.H.;

F) il contratto prevede la possibilità di una proroga annuale (art. 5, doc. 3, Durata dell'appalto: "La durata dell'Accordo è di 24 mesi decorrenti dalla data di stipula dello stesso, con facoltà del G.P.I. di proroga fino ad un massimo di ulteriori 12 mesi"), peraltro del tutto facoltativa.

Ciò premesso, P.I. s.p.a. individua una soluzione che meglio contempererebbe le diverse posizioni contrapposte nell'ottica dell'interesse pubblico, chiedendo sostanzialmente al giudice dell'ottemperanza di valutarne la coerenza con le motivazioni della sentenza d'appello (sub specie di chiarimento dei limiti oggettivi derivanti dalla sentenza stessa che di fatto vengono a condizionare la discrezionalità dell'amministrazione).

Tale soluzione, in estrema sintesi, viene così compendiata dalla stazione appaltante: "subentro di A., vincitore del ricorso e secondo classificato a seguito dell'esclusione del primo classificato S.H., nel lotto 1, stante l'indisponibilità della controinteressata E-C. (ora O.S.) a proseguire il servizio attualmente reso nel lotto 2 e allo scorrimento in graduatoria. Dovrebbe essere lasciato ad A. di trovare le formule organizzative idonee a consentire il subingresso nel lotto n. 1

in modo economicamente sostenibile".

Peraltro, in ragione dell'ormai conclusa esecuzione del contratto biennale oggetto di gara, P.I. s.p.a. rileva come il ristoro pieno di A.C.C. potrebbe realizzarsi solo con l'affidamento del servizio per l'intera durata del contratto originario e non anche per il più limitato periodo di eventuale proroga, pari ad un solo anno, ristoro che presupporrebbe il ricorso ad un affidamento diretto - a tal punto, ex novo - di durata biennale.

Ritiene il Collegio opportuno, a tal punto, ribadire in termini generali i principi che governano l'istituto della richiesta di chiarimenti in ottemperanza di cui al quinto comma dell'art. 112 cod. proc. amm. ("Disposizioni generali sul giudizio di ottemperanza"); tale disposizione prevede, in particolare, che "Il ricorso di cui al presente articolo può essere proposto anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza".

La norma va poi letta nel combinato disposto con il successivo art. 114, comma 7 cod. proc. amm., a mente della quale "Nel caso di ricorso ai sensi del comma 5 dell'articolo 112, il giudice fornisce chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza, anche su richiesta del commissario".

Va in primo luogo ribadita la necessaria concretezza della questione da sottoporre al giudice, non essendovi spazio per eventuali questioni astratte, richiedendosi non solo l'effettiva insorgenza della questione da interpretare nel corso dell'esecuzione, ma anche la rilevanza e concretezza dei quesiti da sottoporre al giudice al fine di ottenere un bene della vita che non sia estraneo all'esito del giudizio di cognizione.

Ciò in quanto la formulazione della domanda deve consentire - attraverso l'interpretazione fornita dal giudice - di superare l'ostacolo applicativo della decisione "ottemperanda", rappresentato dall'oggettiva oscurità delle previsioni di quest'ultima, di modo tale che i chiarimenti richiesti si traducono in vere e proprie precisazioni (recte, "chiarificazioni") del contenuto di detta pronuncia.

In questi termini, la previsione di legge è una concreta applicazione dei criteri che sorreggono l'interesse ad agire in giudizio, ossia la concretezza e l'attualità rispetto al chiesto chiarimento.

Tali principi vanno poi coordinati con il limite imposto dal principio di separazione dei poteri tra pubblica amministrazione e sistema giudiziario: l'ottemperanza spetta infatti esclusivamente alla prima, trattandosi di una forma di esercizio del potere.

L'esercizio del potere non coperto (e dunque non conformato) dal giudicato giustifica l'intervento della pubblica amministrazione; di contro, la sola ipotesi in cui è consentita la sostituzione del potere di merito del giudice amministrativo è la manifesta inottemperanza dell'amministrazione ed il mancato esercizio del correlativo potere.

Ne deriva l'impossibilità, per l'amministrazione, di rinunciare all'esercizio del

potere di ottemperanza - in quanto ciò significherebbe abdicare alla propria sovrana funzione di cura e concreta ponderazione autoritativa dell'interesse pubblico - a riprova del fatto che il giudice ha solamente il compito di fornire un'interpretazione autentica del giudicato, laddove obiettivamente oscuro o incerto, ma mai può svolgere, per tale via, un potere di consulenza alla parte pubblica, non attribuitogli dalla legge.

Deve quindi concludersi che con il ricorso di cui all'art. 112 comma 5 cod. proc. amm. la parte interessata (che qui non necessariamente coincide con quella vittoriosa nel precedente giudizio di merito) ponga in essere un'azione volta all'accertamento dell'esatto contenuto della sentenza. Né, a rigore, ha natura di incidente di esecuzione, non ponendosi detto ricorso all'interno di un giudizio di ottemperanza - che, come si è detto, presuppone l'inadempimento o comunque l'elusione della sentenza - ma è propedeutico alla stessa.

Alla luce dei rilievi che precedono, il Collegio ribadisce pertanto l'impossibilità, in sede di richiesta chiarimenti, di entrare nel merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione, dovendosi pertanto esimere dall'esprimere valutazioni circa la maggiore o minore opportunità delle soluzioni alternative proposte da P.I. s.p.a., così come sulla correttezza o meno del ricorso, da parte di quest'ultima, alla facoltà di proroga annuale del contratto ormai interamente eseguito dal Rti S.H. s.r.l., infine esclusa dalla gara.

In questi termini, va detto che P.I. s.p.a. non deduce specifici profili di "oscurità" o indeterminatezza delle statuizioni contenute nella sentenza d'appello, sollevando piuttosto una questione che però esula dall'oggetto dell'istanza ex art. 112, comma 5, cod. proc. amm., ossia la difficoltà di individuare, in concreto, una soluzione operativa che soddisfi per quanto possibile tutte le parti in causa, soluzione che sembrerebbe essere infine individuata nell'artificio di un atipico affidamento "diretto", per la stessa durata contrattuale dell'affidamento ormai conclusosi, del medesimo servizio all'originaria avente titolo, ossia A.C.C. s.p.a.

In questi termini, il ricorso proposto deve essere dichiarato inammissibile, avendo un oggetto che esula dal perimetro fissato dal comma 5 dell'art. 112 cod. proc. amm., come sopra richiamati.

Solo per completezza, comunque, rileva il Collegio come l'ipotizzato ricorso allo strumento della cd. "proroga tecnica" - istituto volto ad assicurare che, nelle more dello svolgimento di una gara per il nuovo affidamento di un servizio, l'erogazione dello stesso non subisca soluzioni di continuità, nel caso in esame previsto all'art. 5 del Capitolato - vada attentamente motivato alla luce delle oggettive esigenze del caso concreto, rappresentando un'ipotesi del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali (ex multis, Cons. Stato, V, 29 maggio 2019, n. 3588; V, 17 gennaio 2018, n. 274; III, 3 aprile 2017, n. 1521).

In questi termini, deve escludersi, in linea di principio, che lo stesso possa

assolvere funzioni diverse da quelle strettamente strumentali di cui si è detto, ad esempio per assolvere, di fatto ed indirettamente, funzioni risarcitorie.

Del resto, nell'ipotesi in cui l'amministrazione si determini alla proroga del rapporto, tale scelta dovrà essere analiticamente motivata, non essendo all'uopo sufficiente che la stazione appaltante si sia espressamente riservata una tale possibilità nelle previsioni della lex specialis di gara, dovendo in ogni caso la stessa chiarire in modo puntuale le ragioni per le quali ritiene di discostarsi dal principio generale dell'indizione di una nuova procedura (ex multis, Cons. Stato, VI, 24 novembre 2011, n. 6194) e la strumentalità di ciò al miglior perseguimento del pubblico interesse.

Quanto poi all'ipotesi di disporre una proroga biennale, è appena il caso di evidenziare come, allo stato degli atti, la stessa non trovi alcun fondamento o supporto nella lex specialis di gara.

In conclusione, alla luce dei rilievi che precedono il ricorso va dichiarato inammissibile.

La particolarità e la novità delle questioni trattate giustificano peraltro, ad avviso del Collegio, l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

## **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), dichiara inammissibile il ricorso proposto da P.I. s.p.a.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Raffaele Prospero, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

\*\*\*

## **CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, SENTENZA N. 4997 DEL 16 LUGLIO 2019**

### **NELLE PROCEDURE D'APPALTO SPETTA AL DIRIGENTE EMETTERE IL PROVVEDIMENTO DI ESCLUSIONE**

Il Consiglio di Stato con la sentenza in commento ha chiarito che nelle procedure d'appalto indette dagli enti locali ai sensi dell'art. 107 del D.L.gs 267/2000 (TUEL) l'adozione del provvedimento di esclusione compete al dirigente residuando in capo agli organi politici una mera funzione di indirizzo e controllo.

Più precisamente ai sensi del predetto articolo i Giudici Amministrativi hanno ritenuto che *“rientra tra i compiti dei dirigenti l'adozione degli atti di gestione delle procedure di appalto, essendo riservata alla Giunta comunale, ai sensi dell'art. 48 del TUEL, richiamato dall'appellante, l'adozione degli atti, diversi da quelli di gestione, spettanti agli organi di governo”*.

Di seguito la sentenza in commento.

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Consiglio di Stato**  
**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

a sul ricorso iscritto in appello al numero di registro generale 6845 del 2010, proposto da  
C.S. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Ettore Leperino, Alfonso Leperino, con domicilio eletto presso lo studio Manuela Venezia in Roma, via Nomentana, 257;

**contro**

Comune di Vico Equense, non costituito in giudizio;

**nei confronti**

D.M. Snc di F.M. S.r.l., non costituiti in giudizio;  
per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Sesta) n. 04277/2009, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2019 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e dato atto che all'udienza nessuno è comparso;

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

1. Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha respinto il ricorso proposto dalla società C.S. s.r.l. per l'annullamento dei seguenti atti, relativi alla gara di appalto per cottimo fiduciario indetta dal Comune di Vico Equense per i lavori di sistemazione di via A. del territorio comunale:

- verbale di valutazione della congruità delle offerte del 26 maggio 2008;

- determinazione del dirigente del servizio "lavori pubblici" n. 51 dell'8 maggio 2008 di riapprovazione della lettera di invito per cottimo fiduciario e della domanda di partecipazione alla gara;
- lettera d'invito prot. (...) del 28 maggio 2008;
- verbale di gara del 3 giugno 2008 e determina di aggiudicazione n.13 del 5 giugno 2008.

La sentenza ha quindi respinto la domanda di risarcimento dei danni conseguiti all'esclusione dalla gara di appalto ed ha compensato le spese processuali.

1.1. La ricorrente aveva premesso che l'amministrazione resistente con lettera d'invito prot. (...) dell'8 maggio 2008, aveva invitato otto ditte, tra cui la società C.S. s.r.l., a partecipare alla gara e che, in sede di gara, a seguito dell'apertura dei tre plichi contenenti le offerte, esclusa quella della "A.E. s.r.l." per non aver autenticato la firma apposta all'offerta economica, la stazione appaltante, per un verso, aveva dato atto dell'infruttuoso risultato della procedura, ritenendo non congrue le offerte presentate dalle altre due imprese, tra cui quella dell'odierna ricorrente; per altro verso, aveva riapprovato la lettera d'invito alla nuova gara da inoltrare alle otto imprese già invitate alla precedente gara.

1.2. La sentenza ha deciso come segue:

- quanto ad un primo gruppo di censure, concernenti la gara del 16 maggio 2008 e l'esclusione della ricorrente per anomalia dell'offerta -richiamate la procedura di cottimo fiduciario ex art. 125, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 163 del 2006 di cui alla lettera d'invito, nonché la prescrizione in questa contenuta che "non si procederà alla determinazione della soglia dell'anomalia, fermo restando il potere della Stazione Appaltante di valutare la congruità delle offerte, chiedendo eventualmente ai relativi offerenti di presentare, entro 10 giorni dalla ricezione delle richieste, gli elementi giustificativi della richiesta presentata"- ha ritenuto non pertinente "il richiamo operato da parte ricorrente ... alla disciplina relativa all'esclusione automatica delle offerte anomale negli appalti sotto-soglia, ... all'omesso obbligo di richiedere le c.d. giustificazioni preventive ex art. 86, co. 5, D.Lgs. n. 163 del 2006 (trattandosi di norme non applicabili alle procedure economiche di cui all'articolo 125 del codice ..." ed ha aggiunto che "il contestato operato della stazione appaltante risulta conforme alla prescrizioni al riguardo dettate dalla lex specialis della procedura de qua"; ancora, quanto alla censura di incongruenza ed insufficienza motivazionale del giudizio di anomalia dell'offerta, ha reputato che "le censure mosse al riguardo, pur a fronte della contestazione relativa dell'elevato ribasso offerto (39,95) e della rilevata incidenza del prezzo dei materiali sui costi di mano d'opera e di utile d'impresa, si risolvono nella generica ed apodittica affermazione per cui dall'analisi dei prezzi e dalla descrizione specifica dei lavori a farsi, anche se posti a confronti con i prezzi di mercato, risulta la congruenza dell'offerta e la mancanza di qualsiasi ipotesi di anomalia del ribasso"; ha inoltre escluso il vizio di incompetenza del dirigente

del servizio "lavori pubblici", autore dei provvedimenti, e la rilevanza del mancato rispetto degli obblighi partecipativo-informativi ex art. 79 del D.Lgs. n. 163 del 2006, considerati tutt'al più rilevanti in punto di decorrenza del termine per l'impugnazione;

- quanto alle censure concernenti la seconda gara del 3 giugno 2008 (incentrate sul mancato rispetto dei termini tra la ricezione della lettera d'invito e la data prevista per la presentazione delle offerte, nonché sull'incongruenza del termine assegnato, anche in ragione dell'omessa evidenziazione delle motivazioni di urgenza che ne avrebbero giustificato l'adozione), ha osservato che la sussistenza di ragioni di urgenza nel caso di specie "emerge sia sul piano formale (cfr. le lettere di invito relative ad entrambe le procedure di gara), sia su quello sostanziale (in considerazione della necessità di indire una seconda procedura a fronte dell'evidenziato termine perentorio di completamento degli adempimenti connessi al progetto finanziato)".

2. Per ottenere la riforma della sentenza, la società C.S. s.r.l. ha avanzato appello con cinque motivi e riproposizione della domanda risarcitoria.

2.1. Il Comune di Vico Equense e gli altri intimati indicati in epigrafe non si sono costituiti.

2.2. Alla pubblica udienza del 13 giugno 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. I motivi di appello ripropongono quelli del ricorso introduttivo del primo grado, censurando le statuizioni di cui sopra, nei termini che seguono.

3.1. Col primo motivo si torna a sostenere la violazione del principio del contraddittorio, ovvero della necessità delle giustificazioni in caso di offerta ritenuta anomala, atteso che l'art. 125, comma 14, del D.Lgs. n. 163 del 2006 - norma ritenuta applicabile dal primo giudice - fa salva, per i lavori in economia, l'applicabilità dei "principi in tema di procedure di affidamento e di esecuzione del contratto di cui al presente codice"; pertanto, sarebbe stata applicabile la disciplina in tema di verifica di anomalia, senza che fosse ammissibile la deroga, contenuta nella lettera d'invito, dell'obbligo della stazione appaltante di richiedere le giustificazioni (potendosi fare salva soltanto l'ipotesi -non ricorrente nella specie- che la legge di gara preveda l'obbligo della società offerente di giustificare il ribasso dell'offerta contestualmente alla sua presentazione, come da precedente di cui a Cons. Stato, VI, 6 marzo 2009, n. 1348).

3.2. Col secondo motivo si sostiene che, unitamente alle note difensive in primo grado, la ricorrente aveva prodotto "tutta una serie di documentazione (analisi dei prezzi, descrizione dei lavori, prezzi di mercato) dal cui esame risultava l'infondatezza della valutazione di anomalia dell'offerta operata dalla stazione appaltante", sicché sarebbe errata la sentenza che ha ritenuto la censura generica e apodittica.

3.3. Col terzo motivo si denuncia la violazione dell'art. 7 della L. n. 241 del 1990,

per la dedotta mancanza di un provvedimento formale di comunicazione dell'esclusione (che la sentenza ha ritenuto irrilevante con riferimento al disposto dell'art. 79 del D.Lgs. n. 163 del 2006); detta mancanza avrebbe pregiudicato la partecipazione della società alla seconda gara.

3.4. Col quarto motivo si censura il rigetto del motivo concernente l'incompetenza del dirigente, affermandosi che la competenza andrebbe individuata in quella residuale della Giunta comunale prevista dall'art. 48, comma 2, D.Lgs. n. 267 del 2000;

3.5. Col quinto motivo, in relazione alla seconda gara, si torna a denunciare il mancato rispetto del termine di dieci giorni tra la ricezione della lettera di invito e la data prevista per la presentazione delle offerte, nonché l'assenza di motivi urgenti per la previsione di un eventuale termine inferiore, e comunque l'incongruità del termine concesso (tre giorni lavorativi).

4. I motivi sono infondati.

4.1. Ribadito che si verte in ipotesi di lavori in economia affidati mediante procedura di cottimo fiduciario, ai sensi dell'art. 125 del D.Lgs. n. 163 del 2006, è corretta la sentenza che ha escluso l'applicabilità delle norme sul procedimento di valutazione dell'anomalia delle offerte. Il mero richiamo fatto dall'art. 125, comma 14, ai principi in tema di procedure di affidamento e di esecuzione del contratto desumibili dal codice e dal regolamento non consente affatto l'applicazione di una disciplina specifica, quale quella dettata dagli artt. 86-88 dello stesso codice.

4.1.1. Peraltro, la legge di gara era assolutamente chiara nel riservare alla stazione appaltante il potere di valutare la congruità delle offerte, lasciando alla facoltà della medesima la scelta di richiedere o meno le giustificazioni dell'impresa. La deroga è legittima in ragione di quanto appena detto sulla portata dell'art. 125, comma 4. Il richiamo della sentenza di cui a Cons. Stato, VI, n. 1348/2009 non è pertinente poiché si tratta di decisione relativa ad una procedura aperta per l'affidamento di appalto integrato di progettazione e costruzione di un edificio, non dell'affidamento di lavori in economia.

Il primo motivo va respinto.

4.2. Quanto alla censura di vizio motivazionale del giudizio di anomalia dell'offerta, va ribadito che tale giudizio è espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di macroscopica illogicità o di erroneità fattuale (cfr., da ultimo, tra le altre Cons. Stato, V, 23 gennaio 2018, n. 430). Dato ciò, è corretta la ratio decidendi della sentenza di primo grado secondo cui, per sostenere l'inattendibilità del giudizio di anomalia della propria offerta, la ricorrente ne avrebbe dovuto positivamente dimostrare la congruenza, in termini tali da sconfessare manifestamente la valutazione negativa della stazione appaltante.

In particolare, in presenza dell'inequivocabile contestazione per la quale "...il prezzo ribassato è al limite dei costi di mercato e, quindi, privo dell'incidenza dei



costi di mano d'opera e di utile d'impresa, tanto anche in considerazione della peculiarità dell'intervento a farsi ...", la ricorrente avrebbe dovuto analizzare i lavori da eseguire e confrontare i costi dei materiali con i prezzi di mercato, dimostrando la persistenza di adeguati margini di remunerazione della manodopera e di utile d'impresa.

La mancanza di una dimostrazione siffatta -non ricavabile affatto per tabulas dalla documentazione riversata in giudizio senza alcuna dettagliata ricostruzione degli elementi suddetti- comporta il rigetto del secondo motivo.

4.3. Privo di giuridico fondamento è il riferimento, contenuto nel terzo motivo, all'art. 7 della L. n. 241 del 1990, quale norma che avrebbe imposto alla stazione appaltante di comunicare all'impresa l'esclusione dalla gara: la norma è inapplicabile agli atti endoprocedimentali delle procedure di affidamento regolate dal codice dei contratti; la comunicazione del provvedimento di esclusione è disciplinata dall'art. 79, comma 5, lett. b), del D.Lgs. n. 163 del 2006, la cui mancanza non vizia il provvedimento, ma determina i soli effetti ritenuti dalla sentenza appellata.

4.3.1. Il pregiudizio lamentato dall'appellante circa l'asserita difficoltà di partecipare alla seconda gara, ove sussistente, non sarebbe conseguenza dell'omissione di detta comunicazione, bensì tutt'al più dell'irregolare indizione della seconda gara (salvo che, come si dirà trattando del quinto motivo, nel caso di specie, non si riscontra nemmeno tale irregolarità).

Il terzo motivo va respinto.

4.4. Il provvedimento di esclusione è stato adottato dall'organo competente, ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL): rientra infatti tra i compiti dei dirigenti l'adozione degli atti di gestione delle procedure di appalto, essendo riservata alla Giunta comunale, ai sensi dell'art. 48 del TUEL, richiamato dall'appellante, l'adozione degli atti, diversi da quelli di gestione, spettanti agli organi di governo.

Il quarto motivo va respinto.

4.5. Infine, va confermata la motivazione della sentenza quanto alla sussistenza dei motivi di urgenza che hanno indotto il Comune appaltante a ridurre il termine di dieci giorni tra la ricezione della lettera d'invito e la data prevista per la presentazione delle offerte della seconda gara.

4.5.1. Quanto alla congruità del termine (compreso tra il 28 maggio ed il 3 giugno 2008), la relativa valutazione è espressione di discrezionalità della stazione appaltante e, nel caso di specie, non risulta affatto manifestamente incongrua od illogica, considerati la modesta portata dei lavori da effettuarsi in economia e la circostanza che l'invito era rivolto alle medesime ditte che avevano partecipato alla prima gara indetta per l'affidamento degli stessi lavori.

5. In conclusione, l'appello va respinto, con conferma integrale della sentenza impugnata.

5.1. Non vi è luogo a provvedere sulle spese del grado d'appello, attesa la mancata resistenza degli intimati.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla sulle spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

\*\*\*

**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, SENTENZA N. 5258 DEL 25 LUGLIO 2019.**

NON È CONSENTITO INVOCARE L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI EQUIVALENZA PER TENTARE DI OTTENERE L'AMMISSIONE DI OFFERTE TECNICAMENTE INAPPROPRIATE

Il Consiglio di Stato si esprime definendo, ancora una volta, i limiti oltre i quali il principio di equivalenza non può essere invocato per l'accesso, nella procedura di gara, di offerte tecnicamente inappropriate o non riconducibili alle richieste della Stazione Appaltante. È chiarito che il citato principio di equivalenza è lo strumento attraverso il quale l'ordinamento impedisce che le scelte tecniche della Stazione Appaltante, qualora dettagliate al punto tale da poter individuare un prodotto specifico, si traducano in una limitazione della concorrenza che, appunto viene salvaguardata dalla possibilità di offrire prodotti aventi caratteristiche tecniche perfettamente corrispondenti allo specifico standard richiesto. Ma la possibilità di far ricorso a tale principio è preclusa qualora questo sia lo strumento per tentare di proporre offerte tecnicamente inappropriate.

Con la sentenza in commento è stato chiarito che il principio anzidetto è volto ad assicurare che la valutazione della congruità tecnica non si risolva in una verifica formalistica ma sia teso alla valutazione della conformità sostanziale dell'offerta alle specifiche tecniche richieste dalla Stazione Appaltante, conformità assente nel caso in cui l'offerta non rispetti le caratteristiche tecniche obbligatorie previste nella legge di gara.

Di seguito il testo integrale della sentenza in epigrafe.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul sul ricorso in appello numero di registro generale 1070 del 2019, proposto da Estar Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale Lessona in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

**contro**

M. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi D'Ambrosio ed Ermelinda Pastore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, 30;

**nei confronti**

L.C. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Gallo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Busca (CN), via Umberto I, 81;

**per la riforma**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione Terza) n. 01424/2018, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di M. s.p.a. e di L.C. s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, comma 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2019 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Iaria, Pastore e Gallo;

**Svolgimento del processo**

1. Con deliberazione dell'11 luglio 2016 l'Estar indiceva procedura di gara per la stipula di una convenzione quadriennale per la fornitura alle Aziende sanitarie di prodotti di pulizia ambientale e personale a ridotto impatto ambientale.

2. La concorrente M., che gareggiava per l'aggiudicazione del lotto 1, a seguito di esame preliminare delle offerte da parte della commissione non veniva ammessa alle successive fasi di gara per riscontrata difformità della grammatura di uno dei prodotti (i.e., "lenzuolino carta per lettino visita medica") rispetto alle previsioni del capitolato.

Di ciò la M. riceveva notizia in termini conclusivi - avendo nel corso del procedimento l'amministrazione istruito la questione attraverso l'acquisizione di alcuni pareri esterni - a seguito della comunicazione dell'aggiudicazione della gara ad altra concorrente (i.e., L.C. s.r.l.).

3. Perciò la M. impugnava congiuntamente, davanti al Tribunale amministrativo per la regione Toscana, il provvedimento di propria esclusione dalla gara e l'aggiudicazione in favore de L.C. chiedendone l'annullamento e domandando altresì il risarcimento del danno.

4. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza dell'Estar e de L.C., accoglieva parzialmente il ricorso in ordine alla domanda d'annullamento della lex specialis e di tutti gli atti di gara, inclusa l'aggiudicazione, respingendo la richiesta risarcitoria.

5. Avverso detta sentenza l'Estar ha proposto appello con i seguenti motivi:

I) erroneità e illogicità della sentenza; omessa, insufficiente, contraddittoria e illogica motivazione; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 68 D.Lgs. n. 50 del 2016 e Allegato XIII del medesimo D.Lgs. n. 50 del 2016;

II) erroneità e illogicità della sentenza; omessa, insufficiente, contraddittoria e illogica motivazione; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 68 D.Lgs. n. 50 del 2016 e Allegato XIII del medesimo D.Lgs. n. 50 del 2016;

III) erroneità e illogicità della sentenza; omessa, insufficiente, contraddittoria e illogica motivazione; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione, sotto ulteriore profilo, dell'art. 68 D.Lgs. n. 50 del 2016 e Allegato XIII del medesimo D.Lgs. n. 50 del 2016; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 112 cod. proc. civ. e dell'art. 39 cod. proc. amm.

6. Resiste al gravame la M. chiedendo il rigetto dell'appello; s'è costituita altresì L.C. s.r.l. ad adiuvandum dell'appellante.

7. Sulla discussione delle parti all'udienza del 4 luglio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

### **Motivi della decisione**

1. Con il primo motivo l'Estar censura la sentenza nella parte in cui, in accoglimento del secondo motivo di ricorso, ha ravvisato una violazione del principio di equivalenza di cui all'art. 68 D.Lgs. n. 50 del 2016 a fronte della mancata previsione, nella lex specialis, tanto di una clausola d'equivalenza in

relazione alla grammatura del lenzuolino medico de quo, quanto degli elementi funzionali idonei a consentire siffatta valutazione d'equivalenza.

Sostiene l'appellante che l'elemento controverso (i.e., la grammatura per metro quadro del lenzuolino carta per lettino visita medica, per il quale il capitolato richiedeva un supporto a due veli di complessivi 44 grammi per metro quadro) non configuri una specifica tecnica passibile d'equivalenza, integrando piuttosto una caratteristica intrinseca e predefinita che vale a individuare la tipologia di bene richiesto, come tale inderogabile e non bisognevole, da parte dell'amministrazione, di specifica motivazione né d'indicazione dei profili funzionali sottesi alla scelta di richiedere quel dato prodotto.

Allo stesso modo, costituendo la grammatura una mera misurazione del peso secondo il sistema internazionale, essa non richiede né ammette l'indicazione di possibili equivalenti.

2. Il motivo è fondato nei termini e per le ragioni che seguono.

2.1. Ai sensi dell'art. 3 del capitolato l'oggetto della convenzione messa a gara - espresso in termini di "fabbisogno" e "quadro economico" di riferimento - era costituito, quanto al lotto 1), da materiali di carta a ridotto impatto ambientale e distributori "aventi le caratteristiche e le quantità descritte, rispettivamente, nell'Allegato A al (...) Capitolato tecnico e negli Allegati B1, B.2, (...)".

I richiamati allegati A) e B.1) al capitolato descrivevano espressamente il prodotto controverso nei seguenti termini: "lenzuolino di carta per lettino visita medica 44 gr/mq, doppio velo, strappi ben marcati, goffrato, lunghezza minima dello strappo mm.380, larghezza del rotolo cm.60, lunghezza mt.100" (cfr. all. A al capitolato, sub riga n. 11 del lotto 1; all. B.1, "scheda di valutazione", sub riga n. 14).

Risulta dunque dalle suddette previsioni come le caratteristiche della fornitura oggetto della convenzione fossero chiaramente descritte dalla lex specialis e risultassero vincolanti per i concorrenti; un riferimento a tale vincolatività emerge anche, in relazione all'esecuzione del contratto, dall'art. 8.4 del capitolato, secondo il quale "i servizi/forniture richiesti dovranno essere svolti con la massima cura ed in conformità a quanto previsto dal presente Capitolato e dalla vigente normativa in materia nonché dall'Allegato Tecnico".

Le principali caratteristiche (vincolanti) del lenzuolino de quo, risultanti dalle suddette previsioni, erano costituite dal doppio velo, dalla grammatura di 44 gr/mq, dalla lunghezza minima dello strappo mm. 380, dalla larghezza del rotolo cm. 60 e dalla lunghezza mt. 100.

È pacifico in proposito, per come accertato dalla sentenza - con capo non impugnato dalla M. - e risultante dagli stessi pareri acquisiti dall'amministrazione nel corso del procedimento, che il prodotto offerto dall'appellata non rispecchiasse tali caratteristiche, non presentando in particolare la grammatura di

44 gr/mq, bensì quella di 32 gr/mq. Di qui la conclusione per cui il prodotto offerto costituiva un inammissibile aliud pro alio (cfr. sentenza, sub (...)).

2.2. A fronte di tale valutazione la sentenza perviene ciò nondimeno alla conclusione dell'illegittimità della lex specialis: non prevedendo un regime d'equivalenza in relazione alla specifica tecnica controversa (i.e., grammatura di 44 gr/mq) e non indicando i relativi requisiti funzionali o le finalità perseguite, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 68 D.Lgs. n. 50 del 2016 precludendo senz'altro l'offerta di prodotti equivalenti in violazione del relativo principio.

2.2.1 L'assunto non è condivisibile, meritando accoglimento le doglianze al riguardo espresse dall'Estar.

2.2.2. Il principio di equivalenza ha, per consolidata giurisprudenza, lo scopo di evitare che, attraverso la previsione di specifiche tecniche eccessivamente dettagliate - in alcuni casi addirittura "nominative", con indicazione ad esempio di un singolo brevetto, marchio o provenienza - risulti irragionevolmente limitato il confronto competitivo fra gli operatori economici, e in particolare vengano precluse offerte aventi oggetto sostanzialmente corrispondente a quello richiesto e tuttavia formalmente privo della specifica prescritta.

Si afferma in proposito, secondo condivisibile orientamento, che il principio "trova applicazione nel senso che qualora siano inserite nella lex di gara specifiche tecniche a tal punto dettagliate da poter individuare un dato prodotto in maniera assolutamente precisa (con una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare, con riferimento a un marchio, a un brevetto) (...), per favorire la massima partecipazione, deve essere data la possibilità della proposta che ottemperi in maniera equivalente agli stessi requisiti" (Cons. Stato, III, 11 luglio 2016, n. 3029).

In tale contesto "il riferimento negli atti di gara a specifiche certificazioni tecniche non consente alla stazione appaltante di escludere un concorrente respingendo un'offerta se questa possiede una certificazione equivalente e se il concorrente dimostra che il prodotto offerto ha caratteristiche tecniche perfettamente corrispondenti allo specifico standard richiesto" (Cons. Stato, III, 2 marzo 2018, n. 1316; 11 settembre 2017, n. 4282).

In ragione di ciò, proprio alla luce della ratio sottesa al principio di equivalenza, presupposto essenziale perché detto principio possa essere richiamato e trovare applicazione è che, sul piano qualitativo, si sia in presenza di una specifica in senso propriamente tecnico, e cioè di uno standard - espresso in termini di certificazione, omologazione, attestazione, o in altro modo - capace di individuare e sintetizzare alcune caratteristiche proprie del bene o del servizio, caratteristiche che possono tuttavia essere possedute anche da altro bene o servizio pur formalmente privo della specifica indicata.

D'altra parte il principio trova ragione di applicazione in presenza di specifiche tecniche aventi un grado di dettaglio potenzialmente escludente, a fronte cioè di

uno standard tecnico-normativo capace d'impedire la partecipazione alla gara proprio perché - atteso il livello della sua specificità - presenta un portato selettivo: al fine d'impedire che tale selezione si risolva in termini irragionevolmente formalistici, finendo con il produrre un effetto anticompetitivo, la previsione di un siffatto standard deve essere affiancata dalla necessaria clausola d'equivalenza.

2.2.3. Quanto sopra vale a escludere che nel caso di specie detto principio sia invocabile in relazione all'elemento controverso.

Quest'ultimo consiste infatti nella mera "grammatura", e cioè nel peso richiesto per il prodotto: ciò conduce a respingere l'assunto che, sul piano qualitativo, si sia in presenza di una specifica riconducibile a standard tecnici - del tipo delle certificazioni, attestazioni, omologazioni e similari - soggetto all'applicazione del principio d'equivalenza.

D'altra parte la specifica, consistente esclusivamente nell'indicazione della grammatura prescritta, non presenta un grado di dettaglio di per sé potenzialmente escludente, risolvendosi nella semplice indicazione del peso richiesto dall'amministrazione per il prodotto oggetto della fornitura.

Per tali ragioni l'indicazione di tale requisito, più che configurare uno standard tecnico-normativo di dettaglio, vale a definire in termini generali, per il tramite di una grandezza comune (i.e., il peso) la tipologia categoriale del bene, descrivendo cioè l'oggetto della fornitura.

In tale contesto, perciò, non assume pertinente rilevanza il principio di equivalenza delle specifiche tecniche, essendosi in presenza della mera definizione dell'oggetto della convenzione, in termini generali, attraverso l'indicazione del peso del prodotto.

In relazione allo spettro applicativo del principio di equivalenza la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, che il Collegio condivide, ha posto in risalto che "nell'ambito dei paesi appartenenti all'Unione Europea, come è evidente dai commi 4, 5 e 6, del cit. articolo i.e., art. 68 D.Lgs. n. 163 del 2006, oggi corrispondente all'art. 68 D.Lgs. n. 50 del 2016, il predetto presidio i.e., dell'equivalenza è diretto ad evitare che le norme obbligatorie, le omologazioni nazionali e le specifiche tecniche potessero essere artatamente utilizzate per operare indebite espulsioni di concorrenti, con il pretesto di una non perfetta corrispondenza delle soluzioni tecniche richieste. Ma il principio non può assolutamente essere invocato per ammettere offerte tecnicamente inappropriate. Il principio di equivalenza delle specifiche tecniche è infatti diretto ad assicurare che la valutazione della congruità tecnica non si risolva in una verifica formalistica, ma nella conformità sostanziale dell'offerta delle specifiche tecniche inserite nella *lex specialis* (cfr. Consiglio di Stato sez. III 02 marzo 2018 n. 1316) (...). Ma il principio non può essere postumamente invocato nel differente caso che l'offerta comprenda una soluzione la quale, sul piano oggettivo funzionale e

strutturale, non rispetta affatto le caratteristiche tecniche obbligatorie, previste nel capitolato di appalto per i beni oggetto di fornitura" (Cons. Stato, III, 28 settembre 2018, n. 5568).

Nel caso di specie la previsione del peso del prodotto, lungi dal configurare uno standard tecnico-normativo dettagliato passibile d'equivalenza, vale a definire in termini generali l'oggetto della fornitura, discrezionalmente confezionato dall'amministrazione (cfr. in proposito Cons. Stato, III, 24 febbraio 2016, n. 746): non può perciò invocarsi a riguardo il suddetto principio - in particolare al fine di ritenere illegittima la *lex specialis* che non vi faccia riferimento, o non consenta di fondare un giudizio d'ipotetica equivalenza - prevalendo di per sé l'assorbente constatazione della difformità del bene rispetto a quello descritto dalla *lex specialis*, con conseguente integrazione di un'ipotesi di *aliud pro alio* non rimediabile.

Il richiamo al principio di equivalenza in un siffatto caso avrebbe infatti l'effetto di distorcere l'oggetto del contratto, al punto da consentire ai partecipanti di offrire un bene radicalmente diverso rispetto a quello descritto nella *lex specialis*, così finendo per rendere sostanzialmente indeterminato l'oggetto dell'appalto e per modificarne surrettiziamente i contenuti in danno della stessa stazione appaltante e dei concorrenti che abbiano puntualmente osservato la disciplina di gara.

Per tali ragioni, erroneamente la sentenza ha richiamato nel caso di specie il principio di equivalenza e annullato la *lex specialis* e la conseguente aggiudicazione in nome di tale principio.

2.3. In conclusione, alla luce di quanto suesposto, va accolto il primo motivo d'appello.

L'accoglimento di tale motivo determina l'assorbimento degli altri, dando luogo di per sé alla riforma della sentenza impugnata con rigetto del ricorso di primo grado.

3. Stante la particolarità della fattispecie e la parziale novità della questione trattata ricorrono giusti motivi per disporre la compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa integralmente fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:



Giuseppe Severini, Presidente  
Federico Di Matteo, Consigliere  
Alberto Urso, Consigliere, Estensore  
Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere  
Elena Quadri, Consigliere

\*\*\*

**CONSIGLIO GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA SICILIA,  
SEZIONE GIURISDIZIONALE, SENTENZA N. 683 DEL 16 LUGLIO  
2019.**

ANCHE NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO “SOTTO SOGLIA” È  
NECESSARIA L’ESPRESSA INDICAZIONE, A PENA DI ESCLUSIONE,  
DEGLI ONERI DELLA SICUREZZA E COSTO DELLA MANODOPERA AI  
SENSI DEL COMBINATO DISPOSTO DEGLI ARTT. 36 E 95 D.LGS. N.  
50/2016.

È applicabile anche agli appalti sotto soglia, di cui all’art. 36 Dlgs 50/2016, quanto stabilito dall’art. 95, comma 10, Dlgs 50/2016 a mente del quale gli oneri della sicurezza ed il costo della manodopera devono essere espressamente indicati in sede di offerta. L’omissione sul punto determina l’esclusione dalla gara senza possibilità di soccorso istruttorio, anche nell’ipotesi in cui l’obbligo di indicare i suddetti costi separatamente non fosse specificato nella documentazione della gara d’appalto poiché tale imposizione proviene dalla norma imperativa che non può essere derogata dalla mancata richiesta esplicita nella legge di gara. Tuttavia, se le disposizioni della gara d’appalto non consentono concretamente agli offerenti di indicare i costi in questione nelle loro offerte economiche, i principi di trasparenza e di proporzionalità, anche in virtù delle previsioni della direttiva 2014/24/UE, devono essere interpretati nel senso che questi non ostano alla possibilità di consentire agli offerenti di sanare l’omissione per poter ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia entro un termine stabilito dall’Amministrazione.

Così si sono espressi i Giudici Amministrativi siciliani con la sentenza in epigrafe.

Di seguito il testo del provvedimento commentato.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA**

## Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 844 del 2018, proposto da L.G. Sociale a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Vittorio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

### contro

Comune Petrosino, Ufficio della centrale unica di committenza fra i Comuni di Petrosino, Favignana e Salaparuta non costituiti in giudizio;

### nei confronti

Cooperativa Sociale A. a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Mangano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

### per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza) n. 2159/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cooperativa Sociale A. a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, c.p.a.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2019 il Cons. Giuseppe Verde e uditi per le parti l'avv. Salvatore Vittorio e l'avv. Massimiliano Mangano;

### Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. L'odierna appellante considera ingiusta la sentenza meglio indicata in epigrafe che ha accolto il ricorso della società cooperativa sociale a r.l. A., odierna appellata, per

a) l'annullamento dei seguenti atti:

- Det. n. 94 del 26 giugno 2018, in pari data comunicata a mezzo PEC ai sensi dell'art. 76, comma 5, lett. a) del D.Lgs. n. 50 del 2016, relativa alla "procedura negoziata per l'affidamento in appalto della gestione del servizio nido comunale" con importo a base di gara di Euro 190.974,85 comprensivo di iva al 5% con la quale il Comune di Petrosino - I S.S. Socio/Assistenziali, ha disposto l'aggiudicazione definitiva dell'appalto in favore de "L.G. Sociale a r.l.

- verbale del 26 febbraio 2018 delle ore 10.05, con il quale la commissione di

gara, ha disposto l'integrazione dell'offerta economica dell'aggiudicataria, carente delle indicazioni relative ai costi della manodopera;

- nota del 26.02.2018 con la quale la centrale unica di committenza ha chiesto l'integrazione dell'offerta economica dell'aggiudicataria, carente delle indicazioni relative ai costi della manodopera ai sensi dell'art. 95 comma 10 del D.Lgs. n. 50 del 2016;

- verbale del 05 marzo 2018 della commissione di gara; d) del verbale 28 maggio 2018 della commissione di gara;

- nota del 11 giugno 2018 della centrale unica di committenza;

b) per la declaratoria di inefficacia del contratto in ipotesi stipulato con la "L.G. Sociale a r.l." e per il subentro nell'esecuzione del servizio;

c) ovvero il risarcimento del danno per equivalente in misura non inferiore a 30% (pari all'utile d'impresa) dell'importo offerto dalla ricorrente, pari ad Euro 167.000,05.

1.2. È bene premettere che la cooperativa di solidarietà sociale A. era stata riammessa alla procedura negoziata per l'affidamento in appalto della gestione del servizio di nido comunale bandito dal Comune di Petrosino, in seguito alla sentenza del Tar Sicilia Palermo (terza sezione) n. 1060 del 2018 successivamente confermata da questo Consiglio con la sentenza n. 443 del 2019. All'esito della fase di valutazione delle offerte, la società "L.G." aveva ottenuto il punteggio complessivo di n. 73,77 punti e, pertanto, dichiarata aggiudicataria con D.D. n. 94 del 26 giugno 2018.

1.3. La cooperativa A. ha quindi impugnato il suddetto D.D. n. 94 del 26 giugno 2018 ed ha affidato il ricorso introduttivo ad un unico articolato motivo sostenuto dalle seguenti ragioni:

- violazione ed errata applicazione dell'art. 95, comma 10, D.Lgs. n. 50 del 2016;

- violazione ed errata applicazione dell'art. 83, comma 9 D.Lgs. n. 50 del 2016;

- violazione del disciplinare di gara agli art. 6 e art. 13, lettera h);

- eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria;

- ingiustizia manifesta;

- violazione dell'art. 97 Cost.

La allora ricorrente ha esposto come, in violazione della normativa soprarichiamata e delle previsioni del bando, l'offerta economica dell'aggiudicataria fosse illegittima poiché carente della specifica indicazione dei costi della manodopera con conseguente illegittimità del successivo soccorso istruttorio esercitato dalla Commissione di gara.

1.4. Dinanzi al giudice di primo grado si sono costituiti il Comune di Petrosino e la controinteressata società cooperativa sociale "L.G." a r.l., che nei rispettivi scritti difensivi ha replicato alle argomentazioni della società ricorrente chiedendo il rigetto del ricorso.

1.5. Il Tar con la sentenza in forma semplificata meglio indicata in epigrafe ha

accolto il ricorso della cooperativa A. a.r.l. affermando che:

- pur consapevole che sulla questione, per molti aspetti analoga, della mancata evidenziazione degli oneri di sicurezza interni, la Terza Sezione del Consiglio di Stato (n. 2554/2018) e il CGA (n. 344/2018) hanno affermato che tale omissione non può comportare, di per sé, l'esclusione dell'offerta dalla gara - rileva che la omessa indicazione specifica dei costi della manodopera si pone in termini in parte diversi dalla mancata evidenziazione degli oneri di sicurezza, e che comunque il percorso motivazionale di tali decisioni non è convincente.

Ciò premesso le indicazioni contenute al comma 10 dell'art. 95 del codice degli appalti hanno indubbiamente le caratteristiche di una norma cogente, che prescrivono specifici oneri in ordine alla modalità di redazione della parte economica di un'offerta presentata nell'ambito di una gara per l'aggiudicazione di un appalto pubblico; tali disposizioni in particolare prescrivono la necessità di indicare i costi di manodopera e gli oneri di sicurezza;

- l'indicazione di tali oneri non possa costituire oggetto di soccorso istruttorio, per ragioni logiche e letterali, diversamente da quanto sembra ritenere la decisione della Terza Sezione del Consiglio di Stato sopra richiamata (il CGA in realtà pone la questione in termini diversi).

- l'attuale disciplina pone, in termini generali ed inequivoci, l'obbligo di incorporare gli oneri di manodopera e di sicurezza, dalla restante parte dell'offerta economica, mutando completamente il quadro e la ratio stessa ad essa sottesa, riconducibile non tanto alla verifica della serietà dell'offerta nel suo complesso, ma ad una tutela preventiva e maggiormente penetrante dei diritti del lavoratore; inoltre il comma 9 dell'art. 83 esclude, con altrettanta chiarezza, la possibilità di attivare il soccorso istruttorio.

2. La cooperativa di solidarietà sociale "L.G." a r.l. critica la sentenza del Tar Sicilia n. 2159 del 2018 ed affida le sue ragioni ai seguenti motivi:

I) violazione ed errata applicazione dell'art. 57 direttiva 2014/24/UE;

II) violazione ed errata applicazione dell'art. 18, 2, e dell'art. 69, 2, lett. d), direttiva 2014/24/UE e del Considerando n. 37 della stessa direttiva;

III) violazione ed errata applicazione dell'art. 95, comma 10 D.Lgs. n. 50 del 2016, nonché dell'art. 83, comma 9, e dell'art. 97, comma 5, lett. d) D.Lgs. n. 50 del 2016.

Parte appellante in buona sostanza ritiene che l'art. 95, comma 10, D.Lgs. n. 50 del 2016 non prevederebbe alcuna sanzione espulsiva né richiederebbe una "specifica" indicazione degli oneri per la sicurezza interna.

La cooperativa appellante ha modo poi di criticare la sentenza qui gravata anche per il punto relativo alla presunta violazione ed errata applicazione dell'art. 83, comma 9, e dell'art. 97, comma 5 lett. d) D.Lgs. n. 50 del 2016: nel caso di specie la Commissione di gara avrebbe solo chiesto di completare la propria dichiarazione, senza ricorrere al soccorso istruttorio (verbale di gara del

26.02.2018).

Ulteriore doglianza mossa alla sentenza gravata attiene al malfunzionamento del M. che avrebbe legittimato il ricorso al soccorso istruttorio a favore dell'odierna appellata (A. società cooperativa sociale) e non della odierna appellante ("L.G. sociale a r.l.).

2.1. Si è costituita in appello la cooperativa sociale A. a r.l. che ha replicato alle ragioni dell'appellante asserendone l'infondatezza. Ha quindi concluso perché l'appello sia respinto e la sentenza impugnata confermata.

2.2. Sebbene il ricorso in appello sia stato tempestivamente proposto e regolarmente notificato anche nei confronti del Comune di Petrosino e l'Ufficio della centrale unica di committenza, l'Ente locale e il suddetto Ufficio non risultano costituiti nel presente giudizio.

2.3. Con decreto cautelare n. 715 del 2018, reso nell'udienza camerale del 14 novembre 2018, è stata sospesa l'esecuzione della sentenza appellata fino alla decisione collegiale, considerato che:

(i) sulla questione di diritto che la causa pone vi sono contrastanti orientamenti della giurisprudenza, che determinano uno stato di oggettiva incertezza per l'azione amministrativa;

(ii) la stessa è stata sottoposta sia alla C. giust. UE che all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato;

(iii) su di essa questo CGA si è espresso nel senso sostenuto dall'odierna appellante (CGARS n. 344/2018);

(iv) la medesima questione sarà affrontata funditus in altri affari di merito fissati per l'udienza pubblica del 14.11.2018.

2.4. Con successiva ordinanza cautelare n. 757 del 2018 è stata confermata la sospensione della sentenza di primo grado e fissata per la trattazione del merito l'udienza dell'8 maggio 2019.

2.5. Per completezza si precisa che il CGA ha - con la sentenza n. 443 del 2019 - respinto l'appello della società cooperativa sociale "L.G." avverso la sentenza del Tar Sicilia, (sezione terza) n. 1060 del 2018 con la quale è stato annullato il verbale di gara che ha comportato l'esclusione della società cooperativa sociale A. dalla procedura negoziata per l'affidamento in appalto del servizio nido comunale del Comune di Petrosino.

2.6. Nel corso dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2019 e della camera di consiglio del 10 luglio 2019 la causa è stata posta in decisione.

3. L'appello è infondato.

3.1. Il Tar con la decisione qui gravata ha preso posizione su un tema che da tempo agita la giurisprudenza amministrativa e che ha avuto in prosieguo una soluzione conforme a quella della sentenza appellata da parte dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e della Corte di giustizia dell'UE.

A questo Consesso, che pure in passato si era espresso in senso difforme, non

resta che prendere atto del consolidamento della giurisprudenza nel senso deciso dal Tar.

3.2. Il dato normativo su cui è necessario concentrarsi è definito da alcuni articoli del D.Lgs. n. 50 del 2016 (codice dei contratti pubblici) applicabili, *ratione temporis*, alla presente controversia:

- l'art. 83 ('Criteri di selezione e soccorso istruttorio'), comma 9 del codice, fissa le condizioni per ammettere il c.d. soccorso istruttorio per il caso di carenze formali delle domande di partecipazione;
- l'art. 95 ('Criteri di aggiudicazione dell'appalto') al comma 10 fissa l'obbligo per i concorrenti di indicare i costi per la manodopera e di sicurezza;
- l'art. 97 ('Offerte anormalmente basse'), al comma 5, prevede, tra l'altro, l'esclusione per anomalia dell'offerta se sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 95, comma 10 rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture.

3.3. Tanto premesso, non è (più) dubitabile che il legislatore del 2016 prescriva che "nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro". Si tratta piuttosto di stabilire quali siano le conseguenze nel caso in cui un simile obbligo non sia adempiuto e, in particolare, se ciò debba determinare in via automatica l'esclusione del concorrente dalla gara o se si giustifichi invece il soccorso istruttorio, tanto più in un caso, come quello odierno, in cui l'art. 13, punto H, del disciplinare (pag. 8) richiami espressamente l'obbligo di legge senza tuttavia prevedere una sanzione espressa per il caso di sua violazione.

3.4. A questa domanda il precedente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana del 7.6.2018 n. 344 aveva dato risposta nel senso che:

- a) la norma primaria non prevede una sanzione espressa di esclusione per l'inosservanza dell'obbligo;
- b) gli oneri di sicurezza e il costo dell'offerta non sono elementi costitutivi dell'offerta ma elementi giustificativi della stessa in funzione della verifica di anomalia;
- c) per l'effetto deve ritenersi consentito il soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante nel caso di omessa indicazione degli oneri di sicurezza o del costo della manodopera.

3.5. In giudizi vertenti sulla medesima questione di diritto qui in discussione (iscritti al n. r.g. 718/2018 e 719/2018) questo CGARS, con ordinanze n. 772 e n. 773 del 2018 e n. 138 del 2019, pur manifestando un favor per la tesi già sostenuta dal CGA con la sentenza n. 344/2018, preso atto del contrasto interpretativo che agitava allora il dibattito giurisprudenziale interno, aveva rimesso la risoluzione della questione ermeneutica alla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

3.6. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanze nn. 1, 2, 3 del 24 gennaio 2019, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la decisione in merito al quesito interpretativo pregiudiziale così formulato:

"se il diritto dell'Unione europea (e segnatamente i principi di legittimo affidamento, di certezza del diritto, di libera circolazione, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi) ostino a una disciplina nazionale (quale quella di cui agli articoli 83, comma 9, 95, comma 10 e 97, comma 5 del 'Codice dei contratti pubblici' italiano) in base alla quale la mancata indicazione da parte di un concorrente a una pubblica gara di appalto dei costi della manodopera e degli oneri per la sicurezza dei lavoratori comporta comunque l'esclusione dalla gara senza che il concorrente stesso possa essere ammesso in un secondo momento al beneficio del c.d. 'soccorso istruttorio', pur nelle ipotesi in cui la sussistenza di tale obbligo dichiarativo derivi da disposizioni sufficientemente chiare e conoscibili e indipendentemente dal fatto che il bando di gara non richiami in modo espresso il richiamato obbligo legale di puntuale indicazione".

Nelle citate ordinanze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si esprime un favor per la tesi opposta da quella che emerge dalla sentenza di questo Consiglio n. 344 del 2018.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha infatti ritenuto che

"il pertinente quadro giuridico nazionale imponga di aderire alla tesi secondo cui, nelle circostanze rilevanti ai fini del decidere, la mancata puntuale indicazione in sede di offerta dei costi della manodopera comporti necessariamente l'esclusione dalla gara e che tale lacuna non sia colmabile attraverso il soccorso istruttorio.

Ritiene anche che, ai sensi del diritto nazionale, siccome l'obbligo di separata indicazione di tali costi è contenuto in disposizioni di legge dal carattere sufficientemente chiaro per gli operatori professionali, la mancata riproduzione di tale obbligo nel bando e nel capitolato della gara non potrebbe comunque giovare a tali operatori in termini di scusabilità dell'errore".

L'Adunanza Plenaria ha posto a fondamento della propria decisione molteplici argomenti:

- la giurisprudenza della Corte di Giustizia;
- il dato testuale del diritto interno;
- gli orientamenti della giurisprudenza interna;
- l'esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo da parte delle amministrazioni),

ed ha concluso nel senso che il quadro normativo nazionale deve necessariamente essere inteso nel senso di comportare l'esclusione del concorrente il quale non abbia ottemperato all'obbligo legale di separata indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza dei lavoratori, senza che

tale concorrente possa invocare il beneficio del c.d. 'soccorso istruttorio'.

3.7. Prima ancora dell'Adunanza Plenaria la questione degli effetti della omessa indicazione degli oneri di sicurezza e del costo del lavoro era stata rimessa alla C. giust. UE da parte del Tar Lazio -Roma nei seguenti termini:

se i principi comunitari di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, unitamente ai principi di libera circolazione delle merci, di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi, di cui al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza, di cui alla direttiva n. 2014/24/UE, ostino all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana derivante dal combinato disposto degli artt. 95, comma 10, e 83, comma 9, codice, secondo la quale l'omessa separata indicazione dei costi della manodopera nelle offerte economiche di una procedura di affidamento di servizi pubblici determina, in ogni caso, l'esclusione della ditta offerente senza possibilità di soccorso istruttorio, anche nell'ipotesi in cui l'obbligo di indicazione separata non sia stato specificato nella documentazione di gara e, ancora, a prescindere dalla circostanza che, dal punto di vista sostanziale, l'offerta rispetti effettivamente i costi minimi della manodopera, in linea peraltro con una dichiarazione all'uopo resa dalla concorrente (Tar Lazio - Roma, II-bis, 24 aprile 2018 n. 4562).

3.8. La C. giust. UE si è pronunciata sull'ordinanza di rimessione del Tar Lazio, e non ancora su quelle di rimessione dell'Adunanza plenaria, affermando che i principi della certezza del diritto, della parità di trattamento e di trasparenza, quali contemplati nella direttiva 2014/24/UE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale, come quella italiana, secondo la quale la mancata indicazione separata dei costi della manodopera, in un'offerta economica presentata nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, comporta l'esclusione della medesima offerta senza possibilità di soccorso istruttorio, anche nell'ipotesi in cui l'obbligo di indicare i suddetti costi separatamente non fosse specificato nella documentazione della gara d'appalto, sempreché tale condizione e tale possibilità di esclusione siano chiaramente previste dalla normativa nazionale relativa alle procedure di appalti pubblici espressamente richiamata in detta documentazione. Tuttavia, se le disposizioni della gara d'appalto non consentono agli offerenti di indicare i costi in questione nelle loro offerte economiche, i principi di trasparenza e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla possibilità di consentire agli offerenti di sanare la loro situazione e di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa nazionale in materia entro un termine stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice (C. giust. UE, sez. IX, 2 maggio 2019 C-309/18).

4. Le conclusioni alle quali sono pervenute l'Adunanza Plenaria del Consiglio di



Stato e la Corte di giustizia possono essere applicate per risolvere la presente controversia nel senso della reiezione.

Depongono nel senso dell'infondatezza dell'appello

- quanto previsto dall'art. 95, comma 10 D.Lgs. n. 50 del 2016 secondo cui gli oneri di sicurezza e il costo della manodopera debbono essere espressamente indicati in sede di offerta, con la conseguenza che la mancata ottemperanza a tale obbligo legale comporta necessariamente l'esclusione dalla gara perché la loro omessa evidenziazione non è un'omissione formale, ma integra pienamente la violazione sostanziale della prescrizione di legge;

- quanto espressamente indicato all'art. 13, punto H, del disciplinare a detta del quale "il concorrente, a pena di esclusione, dovrà indicare la propria offerta economica contenente la misura della percentuale di ribasso offerta, al netto di IVA. Il ribasso deve essere indicato sia in cifre che in lettere. La dichiarazione dovrà contenere, altresì, l'indicazione dei costi relativi al costo lavorativo e ai costi aziendali della sicurezza, ai sensi dell'art. 95, comma 10, del D.Lgs. n. 50 del 2016";

- la formulazione dell'offerta dell'appellante che indica una percentuale di ribasso pari al 9% e aggiunge una dichiarazione con la quale afferma di "aver tenuto conto nel redigere l'offerta degli obblighi connessi alle disposizioni in materia di sicurezza e protezione dei lavoratori ... di aver valutato in Euro 600,00 gli oneri di sicurezza da rischio specifico o aziendale di cui all'art. 87 -comma 4 del vigente D.Lgs. n. 163 del 2006", ma non indica la quantificazione degli oneri relativi alla manodopera.

4.1. Né la circostanza che la questione pregiudiziale sia nuovamente pendente alla C. giust. UE a seguito di rimessione da parte delle citate ordinanze dell'Adunanza Plenaria, giustificano - almeno in questa causa - una sospensione del presente giudizio o una ulteriore rimessione alla Corte di giustizia con diversi pur possibili argomenti. E, invero, in disparte la ragionevole prevedibilità dell'esito della prossima decisione della C. giust. UE sulla scorta del suo precedente del maggio 2019 sopra riportato, è tranciante la considerazione che nella specie si controverte di un appalto sotto soglia europea privo di rilevanza transfrontaliera (procedura negoziata per l'affidamento in appalto della gestione del servizio nido comunale" con importo a base di gara di Euro 190.974,85 comprensivo di iva al 5%), che esula dalle competenze della C. giust. UE e per il quale opera invece in pieno la regola del precedente vincolante costituito dalle citate ordinanze nn. 1, 2 e 3 del 2019 della Adunanza Plenaria (rese nella composizione della plenaria a quindici con la partecipazione di componenti del CGARS), ordinanze che hanno già preso posizione sulla questione di diritto.

5. Parimenti infondata è la doglianza con cui parte appellante asserisce che la Commissione di gara avrebbe solo chiesto alla cooperativa appellante di completare la propria dichiarazione senza ricorrere al soccorso istruttorio. Nel

caso di specie la mancata osservanza dell'art. 95 comma 10 e poi dell'art. 13 punto H comporta l'esclusione della cooperativa dalla gara senza possibilità di soccorso istruttorio. Le determinazioni assunte dalla Commissione di gara hanno violato quanto previsto dall'art. 83, comma 9, e dell'art. 97, comma 5 lett. d) D.Lgs. n. 50 del 2016. Sul punto il Collegio non rinviene nell'appello alcuna ragione per mettere in dubbio la conclusione cui perviene il Tar secondo cui il comma 9 dell'art. 83 del codice degli appalti esclude espressamente che il soccorso istruttorio possa riguardare carenze relative all'offerta economica, oltre a quelle dell'offerta tecnica, all'evidente scopo di evitare manipolazioni di comodo dell'offerta precedentemente presentata.; inoltre se è vero che il comma 10 dell'art. 95 richiede espressamente che vengano autonomamente indicati taluni oneri - come ritiene il collegio sulla base delle considerazioni svolte - la loro omessa evidenziazione non è un'omissione formale, ma integra pienamente la violazione sostanziale della prescrizione di legge.

6. Ulteriore doglianza mossa alla sentenza gravata attiene al malfunzionamento del M. che avrebbe legittimato il ricorso al soccorso istruttorio a favore dell'odierna appellata (A. società cooperativa sociale) e non della odierna appellante ("L.G. sociale a r.l.).

Parte appellante con la doglianza ora in esame avversa il capo E3 della sentenza gravata (di cui alle pagine 9 e 10 e non alla pag. 8 come indicato nel ricorso in appello). In riferimento alla doglianza qui in esame il Collegio osserva che la critica dell'appellante è assertiva e apodittica e non evidenzia alcun elemento di riscontro dal quale si possa dedurre che vi sia stato un effettivo malfunzionamento del M. nei suoi confronti che le abbia impedito, per quel che qui interessa alla appellante, la documentazione relativa al costo della manodopera.

Il richiamo alla sentenza del Tar n. 1060 del 2018 (poi successivamente confermata dal CGA con la sentenza n. 443 del 2019) non è conducente dal momento che nella fattispecie di cui alle decisioni appena richiamate è stato accertato un effettivo malfunzionamento nei confronti di altro concorrente, che nel caso qui in esame non risulta dimostrato.

7. Conclusivamente il Collegio ritiene l'appello infondato. Conseguentemente la sentenza gravata merita di essere confermata.

La natura della controversia e le oscillazioni della giurisprudenza rispetto alle questioni affrontate giustificano la compensazione delle spese del presente grado del giudizio.

## **P.Q.M.**

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 8 maggio 2019 e 10 luglio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Giuseppe Verde, Consigliere, Estensore

Antonino Caleca, Consigliere

\*\*\*

## **T.A.R. MOLISE, SEZ. I, SENTENZA N. 259 DEL 24 LUGLIO 2019.**

### **NON È CAUSA DI ESCLUSIONE DA UNA GARA LA MANCATA DICHIARAZIONE DI PRECEDENTI PENALI PER REATI ESTINTI**

Seppur l'art 80 del Dlgs 50/2016 non riporti la specifica indicazione precedentemente espressa all'art 38 del Dlgs 163/2006 – a mente del quale era previsto che *“il concorrente non è tenuto ad indicare nella dichiarazione le condanne per reati depenalizzati ovvero dichiarati estinti dopo la condanna stessa, né le condanne revocate, né quelle per le quali è intervenuta la riabilitazione”* – si ritiene non motivo di esclusione la mancata indicazione dell'esistenza di reati dichiarati estinti poiché la norma li qualifica come non idonei a giustificare l'esclusione del concorrente dalla gara: l'estinzione del reato rappresenta, per esplicita indicazione di norma, circostanza e fatto non valutabile e non incidente ai fini della partecipazione cosicché alcun rilievo ha la sua esplicitazione nei documenti di partecipazione.

E' quanto stabilito dai Giudici Amministrativi con la sentenza in epigrafe il cui testo integrale di seguito si riporta.

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise**  
**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 96 del 2019, proposto da D&D S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Gorlani, Anna Rossi, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mario Gorlani in Brescia, via Romanino 16;

### **contro**

Istituto Professionale di Stato per L'Enogastronomia e Ospitalità Alberghiera "Federico di Svevia", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui Uffici domicilia in Campobasso, alla via Garibaldi, 124;

nei confronti

Marr S.p.A. non costituito in giudizio;

### **per l'annullamento**

del provvedimento a firma del Dirigente Scolastico datato 13 febbraio 2019 (prot. Uscita n. 1801 – VI.1.2. del 13 febbraio 2019) di revoca del decreto di aggiudicazione della procedura di affidamento negoziata del servizio di fornitura "Generi Alimentari vari" per l'anno 2019 del 4 gennaio 2019 e di conseguente esclusione dalla procedura di gara.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Istituto Professionale di Stato per L'Enogastronomia e Ospitalità Alberghiera "Federico di Svevia";

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2019 la dott.ssa Rita Luce e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

Con determina a contrarre del 28 novembre 2018, a firma del Dirigente Scolastico, l'Istituto Professionale di Stato per l'Enogastronomia e l'Ospitalità Alberghiera "Federico di Svevia" di Termoli avviava, ai sensi dell'art. 32 d. lgs. 50/2016, una procedura negoziata per reperire sul mercato un'azienda fornitrice di "prodotti e generi alimentari vari" necessari allo svolgimento delle esercitazioni pratiche di cucina e sala bar per l'anno 2019.

Il bando di gara prevedeva, fra i requisiti di ammissione, l'allegazione all'offerta, pena l'esclusione della gara, della "dichiarazione sostitutiva possesso dei requisiti" di cui all'Allegato 1 al bando stesso; il disciplinare di gara, all'art. 4 riguardante la documentazione amministrativa, prevedeva che "il soggetto candidato dovrà, pena l'esclusione, produrre la documentazione amministrativa indicata nella lettera d'invito 'Requisiti di ammissione'". Da ultimo, il modello di autodichiarazione di cui al predetto Allegato 1 al bando di gara, contemplava la dichiarazione, sotto la propria responsabilità, fra l'altro, del fatto che "i soggetti dotati del potere di rappresentanza del soggetto candidato non hanno riportato

condanna, con sentenza passata in giudicato ovvero con sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p., per qualsiasi reato che incida sulla moralità professionale o per altri diritti finanziari”.

La ricorrente presentava la propria offerta tecnico-economica corredata dalla dichiarazione sostitutiva sul possesso dei requisiti di partecipazione, redatta sulla scorta del modello di cui al citato Allegato 1 e resa dal sig. Stelvio Mancinelli, nato a Castelfidardo (AN) e residente a Numana (AN); più nel dettaglio, il sig. Stelvio Mancinelli, nella qualità di procuratore della società, dichiarava che i soggetti dotati di potere di rappresentanza della società, non avevano riportato condanne penali e che il legale rappresentante della società era il sig. Giuseppe Scuola.

Con decreto del 4 gennaio 2019 n. 0000042, quindi, la ricorrente si vedeva aggiudicata la gara.

Tuttavia, la stazione appaltante, il 13 febbraio 2019, con il provvedimento qui impugnato, perveniva alla revoca dell'aggiudicazione in forza di quanto previsto dall'art. 80, comma 5, lett. c) e lett. f bis) del d. lgs.50/2016 e ciò in quanto, dal certificato del casellario giudiziale reperito presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Larino risultava che il sig. Scuola Giuseppe, aveva riportato le seguenti condanne penali: a) sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti della Pretura di Milano in data 19 maggio 1999, irrevocabile in data 12 giugno 1999 per il reato p.e p. dall'art. 355 comma 3 c.p., reato dichiarato estinto ai sensi dell'art. 445 comma 2 c.p.p. in data 23 marzo 2007 dal Tribunale di Milano; b) sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti del G.I.P. del Tribunale di Milano in data 30 aprile 2004 per i reati p.e p. dagli artt. 319 e 321 c.p., irrevocabile in data 5 ottobre 2005, reato dichiarato estinto in data 29 ottobre 2010 ai sensi dell'art. 445, comma 2, c.p.p. dal G.I.P. del Tribunale di Milano.

Con nota del 27 febbraio 2019 la ricorrente evidenziava come le citate sentenze si riferivano a fatti risalenti nel tempo e che, comunque, entrambi i reati erano stati dichiarati estinti; ciò malgrado, con nota del 28 febbraio 2019, l'Amministrazione ribadiva il provvedimento di revoca per le motivazioni in esso già espresse.

La ricorrente ha impugnato i sopra citati provvedimenti per violazione e falsa applicazione degli artt. 80, 83 e 85 del D.Lgs n. 50/16, delle Linee Guida Anac n. 6, del Regolamento di Esecuzione (Ue) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016 e delle Linee Guida per la compilazione del Modello di Formulario di DGUE adottate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, per eccesso di potere sotto vari profili, deducendo, in sostanza, che il fatto che i reati fossero stati dichiarati estinti la esonerava dalla relativa dichiarazione in sede di presentazione dell'offerta, tenuto anche conto che il bando di gara non prescriveva, a pena di esclusione, l'obbligo di dichiarare i precedenti penali

estinti. In tal senso deporrebbe non solo il chiaro disposto normativo di cui all'art. 80 comma 3 del Codice dei Contratti, secondo cui l'esclusione dalla gara non opera quando "è intervenuta la riabilitazione o ancora quando il reato è stato dichiarato estinto dopo la condanna o in caso di revoca della condanna medesima" ma anche la determina n. 1 del 12 gennaio 2010 ove l'ANAC ha chiarito che "l'effetto ostativo dei reati considerati nella disposizione viene meno a seguito delle pronunce di riabilitazione e di estinzione", nonché il preminente principio di massima apertura concorrenziale nelle procedure di gara ed il tenore letterale del modello formulario di DGUE cui rinvia l'art. 85 del Codice dei contratti, il quale non reca in alcun punto la necessità di indicare anche i reati estinti. In buona sostanza, il potere discrezionale attribuito alla stazione appaltante dall'art 80 lett. c) a presidio dell'esigenza di verificare l'affidabilità morale e professionale dell'operatore economico, non potrebbe spingersi sino a comprendere la valutazione di fatti oggetto di reati dichiarati estinti ed irrilevanti ai sensi dell'art. 80 comma 3. Parimenti le Linee Guida n. 6 non conterebbero in alcun punto l'espresso dovere di indicare la sussistenza di precedenti per reati dichiarati estinti, limitandosi a fare riferimento, come già sopra ricordato, alla necessità che la dichiarazione sostitutiva abbia ad oggetto "tutti i provvedimenti astrattamente idonei a porre in dubbio l'integrità o l'affidabilità del concorrente, anche se non ancora inseriti nel casellario informatico": una formulazione a cui, ancora una volta, non potrebbe essere data una lettura contraddittoria e contrastante con il sopra citato comma 3.

Si è costituito in giudizio l'Istituto Professionale di Stato per l'Enogastronomia e l'Ospitalità Alberghiera "Federico di Svevia" ribadendo la correttezza del proprio operato atteso che l'esistenza di condanne penali non dichiarate, seppur afferenti a reati estinti, costituiva, nella specie, una condotta omissiva e reticente in grado di compromettere l'affidabilità riposta nell'operatore economico e giustificare la revoca dell'aggiudicazione già disposta. La ragione della disposta revoca, infatti, non sarebbe da individuarsi nella esistenza delle sopra indicate sentenze di condanna ma nella avvenuta percezione, da parte della stazione appaltante, di una dichiarazione reticente, falsa e incompleta e quindi inaffidabile, avendo la ricorrente espressamente dichiarato, in sede di presentazione dell'offerta, che "i soggetti i soggetti dotati di potere di rappresentanza del soggetto candidato non hanno riportato condanna, con sentenza passata in giudicato ovvero con sentenza di applicazione della pena richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per qualsiasi reato che incida sulla moralità professionale o per delitti finanziari ...". La valutazione circa la sussistenza dei gravi illeciti professionali rilevanti ai fini dell'esclusione dalla gara sarebbe, poi, interamente rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, chiamata ad analizzare in concreto l'incidenza dei singoli fatti indicati dall'operatore economico, cosicché la stessa dovrebbe sempre essere posta nella condizione di conoscere tutti i

comportamenti astrattamente idonei ad integrare la causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016, che devono essere pertanto indicati in sede di dichiarazione. In conclusione, l'omessa dichiarazione da parte del concorrente di tutte le condanne penali eventualmente riportate, anche se attinenti a reati diversi da quelli contemplati nell'art. 38, comma 1, lett. c) d.lgs n. 50 del 2016, ne comporterebbe senz'altro l'esclusione dalla gara, essendo impedito alla stazione appaltante di valutarne la gravità.

Le parti costituite depositavano ulteriori memorie difensive; all'udienza pubblica del 5 giugno 2019 la causa veniva trattenuta in decisione.

Il ricorso è fondato per le considerazioni che seguono.

Nel caso in esame, l'Amministrazione ha revocato l'aggiudicazione della gara, già disposta in favore della società ricorrente, una volta appurato, come da risultanze del certificato del casellario giudiziale reperito presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Larino, che il sig. Scuola Giuseppe, legale rappresentante della società, aveva riportato due condanne penali per reati successivamente dichiarati estinti delle quali non aveva fatto alcuna menzione in sede di partecipazione alla gara.

L'Amministrazione ha, quindi, ritenuto che la mancata dichiarazione di tali precedenti penali, anche se relativi a condanne espressamente dichiarate estinte dal Tribunale, integrasse una condotta omissiva e reticente, idonea a far venir meno il rapporto fiduciario che deve intercorrere tra parti contrattuali e a compromettere la fiducia riposta nell'affidabilità dell'operatore economico.

L'assunto non può essere condiviso.

Ed invero, se pure il nuovo codice non riproduce la previsione contenuta nell'art. 38 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che, ai fini degli obblighi dichiarativi dei reati incidenti sulla moralità professionale, precisava che «il concorrente non è tenuto ad indicare nella dichiarazione le condanne per reati depenalizzati ovvero dichiarati estinti dopo la condanna stessa, né le condanne revocate, né quelle per le quali è intervenuta la riabilitazione» (art. 38, comma 2, d.lgs. n. 163/2006), è anche vero che esso non contiene un'espressa imposizione di una dichiarazione generalizzata estesa a questi ultimi. Al contrario, l'art 80 comma 3 del vigente Codice dei Contratti prevede espressamente, all'ultimo periodo, che l'esclusione dalla gara per uno dei reati previsti dal comma 1 non può essere disposta allorquando sia intervenuta la dichiarazione della loro estinzione: l'effetto estintivo del fatto di reato in tali evenienze, cioè, priva di per sé e per espressa disposizione normativa, la stazione appaltante del potere di apprezzarne la relativa incidenza ai fini partecipativi (Cons. Stato, V, 25 febbraio 2016, n. 761; VI, 3 settembre 2013, n. 4392).

Se ciò è vero, allora deve anche ritenersi che l'operatore economico non sia tenuto a dichiarare, in sede di gara, l'esistenza di condanne penali afferenti a reati dichiarati estinti e ciò in quanto si tratta di condanne che, comunque, la stazione

appaltante - per espressa previsione normativa - non potrebbe giammai prendere in considerazione ai fini della comminatoria della esclusione del concorrente dalla gara e /o, come nel caso che ci occupa, della revoca della aggiudicazione, ove già disposta.

Una omessa dichiarazione in tal senso non potrebbe nemmeno costituire grave illecito professionale (art. 80 comma 5 lett. c) o omissione di informazione dovuta ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione (art. 80 comma 5 lett c ter) né tanto meno dichiarazione non veritiera (art. 80 comma 5 lett. f bis) da parte dell'operatore economico non sussistendo, per le ragioni sopra indicate, alcun obbligo dichiarativo di tale tenore.

In conclusione, deve ritenersi che l'obbligo dichiarativo, la cui omissione potrebbe porre in dubbio l'affidabilità o l'integrità dell'operatore economico, non può essere esteso a tal punto da ricomprendere anche i precedenti penali che siano stati espressamente dichiarati estinti e ciò in quanto la legge stessa li qualifica come non idonei a giustificare l'esclusione del concorrente dalla gara; non può non rilevarsi, poi, come, nel caso di specie, la *lex specialis* non abbia previsto alcun obbligo in tal senso.

Ciò avvalorata la conclusione che, tuttora, non occorra dichiarare in sede di gara le situazioni che, per espressa previsione legislativa, più non rilevano ai fini dell'affidabilità e dell'integrità morale del concorrente.

Va, quindi, condiviso il principio secondo il quale "l'obbligo del partecipante di dichiarare le condanne penali «non ricomprende le condanne per reati estinti o depenalizzati [...] in ragione dell'effetto privativo che l'abrogatio criminis (ovvero il provvedimento giudiziale dichiarativo della estinzione del reato) opera sul potere della stazione appaltante di apprezzare la incidenza, ai fini partecipativi, delle sentenze di condanna cui si riferiscono quei fatti di reato (cfr T.A.R Napoli, sent. n. 3518/16).

Per quanto dedotto, il ricorso va accolto con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Deve, invece, respingersi la domanda volta alla declaratoria di inefficacia del contratto medio tempore stipulato con la società MARR spa, pure proposta in sede di ricorso, in quanto la ricorrente non ha dato prova della avvenuta stipulazione del suddetto contratto.

Le spese di lite seguono la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

## **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna l'Istituto Professionale di Stato per L'Enogastronomia e Ospitalità



Alberghiera "Federico di Svevia" al pagamento delle spese processuali in favore della società ricorrente nella misura di euro 2000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge unitamente alla refusione del contributo unificato nella misura di quanto versato.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Silvio Ignazio Silvestri, Presidente

Rita Luce, Primo Referendario, Estensore

Silvio Giancaspro, Referendario

L'ESTENSORE

Rita Luce

IL PRESIDENTE

Silvio Ignazio Silvestri

IL SEGRETARIO

\*\*\*

**T.A.R. VALLE D'AOSTA, SEZ. UNICA, SENTENZA N. 44 DEL 9 AGOSTO 2019.**

L'AFFIDAMENTO DIRETTO ALL'AGENZIA DELLE ENTRATE – RISCOSSIONE NON VIOLA LA NORMATIVA COMUNITARIA. .

Il TAR Napoli, chiamato ad esaminare il ricorso proposto da una società privata di riscossione avverso l'affidamento diretto all'Agenzia delle Entrate – Riscossione, ha rigettato il ricorso non ravvisando alcun contrasto con i principi di concorrenza e di affidamento concorrenziale dei servizi pubblici sanciti dalla Comunità Europea.

Invero, i Giudici Amministrativi hanno affermato che : “ [...] né nelle disposizioni del TFUE né nel testo delle direttive n.ri 23, 24 e 25 del 2014 è rinvenibile un indicatore di preferenza in favore del ricorso al libero mercato, cioè in favore di un modello gestionale dei servizi pubblici esternalizzato, risultando viceversa equiordinato a quest'ultimo, e rimesso essenzialmente alla scelta discrezionale dell'ente pubblico titolare del servizio, il modello gestionale internalizzato, realizzabile attraverso la gestione in economia della stessa amministrazione o la gestione societaria in house.”

Di seguito il testo integrale della sentenza

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania  
(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1354 del 2019, proposto da S. S.p.A., rappresentata e difesa dall'Avv. Marcello Russo, con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;

**contro**

COMUNE DI QUALIANO, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Ferrara, con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;

**nei confronti**

- ADER (Agenzia delle Entrate-Riscossione), rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale è domiciliata per legge in Napoli alla Via A. Diaz n. 11;
- R.S. S.p.A., non costituita in giudizio;

**per l'annullamento**

- a) della delibera del Consiglio Comunale di Qualiano n. 3 del 22 febbraio 2019, recante l'affidamento diretto all'ADER del servizio di riscossione coattiva del ruolo TARI 2016;
- b) di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, parimenti lesivo;

**e per l'accertamento**

del diritto della società ricorrente ad eseguire il servizio di riscossione coattiva del ruolo TARI 2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente e dell'agenzia controinteressata;

Viste le memorie difensive;

Vista l'ordinanza n. 620 del 17 aprile 2019, con cui è stata respinta l'istanza cautelare;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 c.p.a. sulla redazione della sentenza in forma semplificata nel rito appalti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2019 il dott. Carlo Dell'Olio

e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### **Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

Premesso che:

- la società ricorrente, concessionaria in regime di proroga pluriennale del servizio di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali del Comune di Qualiano, impugna la delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 22 febbraio 2019, con cui si è statuito di affidare in via diretta all'ADER il servizio di riscossione coattiva del ruolo TARI 2016;
- tale provvedimento trova sostegno nel combinato disposto degli artt. 1, comma 3, e 2, comma 2, del D.L. n. 193 del 2016, convertito nella L. n. 225 del 2016, ai sensi del quale con decorrenza dal 1 luglio 2017 le amministrazioni locali possono deliberare di affidare all'ADER, in alternativa alle modalità ordinarie di gestione, le attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie;
- alla domanda di annullamento è acclusa l'istanza di accertamento del diritto in epigrafe indicata;

Rilevato che:

- quanto alle questioni preliminari, ferma restando la giurisdizione esclusiva di questo Tribunale trattandosi di controversia afferente all'affidamento di un pubblico servizio (cfr. art. 133, lett. e), punto 1), c.p.a.), il Collegio ritiene di non soffermarsi sullo scrutinio delle eccezioni di rito opposte dalla difesa comunale, giacché il ricorso si presenta complessivamente infondato;
- quanto al merito, le censure attoree possono essere così riassunte: a) la delibera di affidamento diretto all'ADER si pone in contrasto con la delibera di Giunta Comunale n. 91 del 13 aprile 2016 e con la determinazione dirigenziale applicativa della stessa n. 28 del 24 giugno 2016, che ha affidato alla società ricorrente, fino alla scadenza del periodo di proroga (coincidente con l'individuazione del nuovo soggetto concessionario del servizio di riscossione), l'intera attività di riscossione, spontanea e coattiva, del ruolo TARI 2016; b) ove mai la delibera consiliare n. 3/2019 avesse carattere risolutivo dell'affidamento effettuato mediante i succitati provvedimenti, essa sarebbe illegittima non solo per violazione dei principi del contrarius actus e di separazione tra funzioni dirigenziali e di indirizzo, ma anche per aver disatteso le garanzie procedurali di cui al combinato disposto degli artt. 7 della L. n. 241 del 1990 e 176, comma 8, del D.Lgs. n. 50 del 2016; c) la gravata delibera è affetta da difetto di motivazione e di istruttoria, non recando alcuna comparazione, quanto alla riscossione coattiva della TARI 2016, tra i vantaggi discendenti dal prosieguo del modello gestionale in corso e quelli ritraibili dal nuovo affidamento all'ADER, né valorizzando adeguatamente i risultati gestionali conseguiti dalla ricorrente nell'ambito della riscossione volontaria del tributo; d) il nuovo affidamento

all'ADER non è legato a limiti temporali, in violazione dell'obbligo di stabilire la durata della concessione sancito dall'art. 168 del D.Lgs. n. 50 del 2016; e) l'affidamento diretto all'ADER, previsto dall'art. 2, comma 2, del D.L. n. 193 del 2016, collide con il principio comunitario di tutela della concorrenza, applicabile ex art. 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) anche alle "imprese incaricate di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale", nonché con il correlato principio di affidamento concorrenziale - mediante ricorso preferenziale al libero mercato - della gestione dei servizi pubblici, a cui risultano informate le stesse direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni n.ri 23, 24 e 25 del 2014; f) la suddetta normativa in materia di affidamento diretto è anche costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 5, 41 e 116 della Costituzione, in quanto lesiva "dei principi di uguaglianza e di libera iniziativa economica nonché delle prerogative organizzative e gestionali delle autonomie locali";

Considerato che le prefate doglianze non meritano di essere condivise per le ragioni di seguito esplicitate (secondo l'ordine di esposizione di cui sopra):

aa) non è ravvisabile alcun contrasto tra il provvedimento di affidamento diretto all'ADER, da un lato, e la delibera giunta n. 91/2016 e la determinazione applicativa n. 28/2016, dall'altro, giacché alla data di emanazione della delibera consiliare n. 3/2019 (22 febbraio 2019) il servizio di riscossione coattiva dei tributi comunali, inclusa la TARI 2016, non poteva più intendersi radicato in capo alla gestione SOGERT in forza della portata dispositiva ritraibile dalla delibera giunta n. 265 del 29 novembre 2018 e dal pedissequo atto applicativo di cui alla nota dirigenziale prot. n. (...) del 4 dicembre 2018, che arrestava a tale ultima data la proroga del servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali (ad eccezione del ruolo IMU 2011, esigibile dalla concessionaria fino a tutto il 2018). Ne discende che gli invocati provvedimenti comunali del 2016 sono stati superati nel 2018 da altrettanti provvedimenti comunali di segno contrario, rimasti peraltro inoppugnati, che hanno fatto perdere alla SOGERT, tra l'altro, la gestione del servizio di riscossione coattiva della TARI 2016, con la conseguenza che correttamente la delibera consiliare n. 3/2019 è intervenuta ad individuare il nuovo affidatario di tale gestione;

bb) quanto sopra esposto esclude che la delibera consiliare n. 3/2019 possa aver comportato, oltre al nuovo affidamento, effetti risolutivi del rapporto concessorio in proroga, effetti viceversa riconducibili ai succitati provvedimenti comunali del 2018. Ne deriva la totale irrilevanza delle prospettate violazioni di principi dell'attività amministrativa e di garanzie procedurali;

cc) la circostanza che la gravata delibera consiliare non abbia avuto portata risolutoria e si sia limitata all'individuazione del nuovo soggetto affidatario della riscossione coattiva del ruolo TARI 2016, esclude, altresì, che possa ipoteticamente configurarsi un difetto di comparazione tra un modello gestionale

in corso, ormai da considerare esaurito in forza di precedenti manifestazioni provvedimentali, ed uno da avviare su differenti presupposti normativi. In definitiva, manca il primo elemento di comparazione, venuto meno per effetto di separate determinazioni amministrative;

dd) il nuovo affidamento all'ADER, contrariamente a quanto opinato dalla ricorrente, ha carattere transitorio e rinviene il suo limite temporale nell'avvenuto espletamento della procedura di gara finalizzata all'assegnazione, in via ordinaria e definitiva, del servizio di riscossione spontanea e coattiva dei ruoli delle entrate comunali (cfr. pag. 5, quart'ultimo capoverso, della proposta approvata e fatta propria dalla delibera consiliare n. 3/2019): pertanto, conformemente all'art. 168 del D.Lgs. n. 50 del 2016, non introduce un sistema concessorio di durata indefinita;

ee) quanto al lamentato contrasto dell'art. 2, comma 2, del D.L. n. 193 del 2016 con i principi comunitari di tutela della concorrenza e di affidamento concorrenziale dei servizi pubblici, si osserva che né nelle disposizioni del TFUE né nel testo delle direttive n.ri 23, 24 e 25 del 2014 è rinvenibile un indicatore di preferenza in favore del ricorso al libero mercato, cioè in favore di un modello gestionale dei servizi pubblici esternalizzato, risultando viceversa equiordinato a quest'ultimo, e rimesso essenzialmente alla scelta discrezionale dell'ente pubblico titolare del servizio, il modello gestionale internalizzato, realizzabile attraverso la gestione in economia della stessa amministrazione o la gestione societaria in house. Lo stesso art. 106 del TFUE, invocato dalla ricorrente, ammette in effetti che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale - cui potrebbe essere al limite assimilata l'ADER in qualità di ente pubblico economico investito per legge delle attività di riscossione delle entrate tributarie - possano operare in ambiti non totalmente concorrenziali, quando ciò sia reso necessario dal perseguimento dei loro fini istituzionali. Pertanto, ragionando nell'ottica comunitaria e facendo tesoro del quadro di riferimento ultimamente delineato dalle citate direttive del 2014, si può ben affermare che, in materia di affidamento dei servizi pubblici, il principio di concorrenza trova temperamento nel principio di gestione internalizzata, visto come modalità alternativa di espletamento del servizio e non come eccezione. Ne discende che non può individuarsi in capo all'art. 2, comma 2, del D.L. n. 193 del 2016 - che consente agli enti locali di ricorrere ad una particolare forma di gestione internalizzata del servizio di riscossione, appunto delegata ad altro ente avente tale compito istituzionale e facente parte del sistema allargato della pubblica amministrazione - alcun possibile profilo di incompatibilità con il diritto comunitario in relazione agli ambiti di indagine sottoposti all'attenzione di questo giudice;

ff) parimenti, la dedotta incostituzionalità dell'art. 2, comma 2, del D.L. n. 193 del 2016, sebbene rilevante, si presenta manifestamente infondata, giacché non appare ipotizzabile alcuna concreta lesione dei principi di uguaglianza e di libera

iniziativa economica, né tantomeno delle prerogative organizzative e gestionali delle autonomie locali. Invero, l'affidamento diretto all'ADER del servizio di riscossione, da un lato, risponde alle finalità di utilità generale che consentono, in conformità all'art. 43 della Costituzione, la riserva a favore di enti pubblici di determinate attività economiche che si riferiscono a servizi pubblici essenziali, con correlativo arretramento del libero e paritario dispiegarsi dell'iniziativa economica privata, e, dall'altro, essendo facoltativo e non obbligatorio, è rimesso all'opzione discrezionale dell'ente locale, con conseguente inidoneità ad intaccare la sfera di autonomia gestionale di quest'ultimo;

Considerato, altresì, che:

- con memoria difensiva depositata il 6 maggio 2019, parte ricorrente formula una nuova censura, con cui prospetta il contrasto della gravata delibera consiliare anche con la nota del responsabile del Servizio Finanze e Tributi del 14 gennaio 2019 (rectius del 16 gennaio 2019, prot. n. (...));

- ebbene, la prefata censura è inammissibile essendo stata introdotta con un mero atto difensivo non notificato alle controparti, in dispregio delle regole del contraddittorio processuale. Invero, nel processo amministrativo sono inammissibili le censure dedotte in memoria non notificata alla controparte sia nell'ipotesi in cui risultino completamente nuove e non ricollegabili ad argomentazioni espresse nel corpo del ricorso sia quando, pur richiamandosi ad un motivo già ritualmente dedotto, introducano elementi sostanzialmente nuovi, ovvero in origine non indicati, con conseguente violazione del termine decadenziale e del principio del contraddittorio, essendo affidato alla memoria difensiva il solo compito di una mera illustrazione esplicativa dei precedenti motivi di gravame, senza possibilità di ampliare il thema decidendum (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 marzo 2013 n. 1715);

Ritenuto, in conclusione, che:

- resistendo il provvedimento impugnato a tutte le censure prospettate, la domanda di annullamento dello stesso deve essere rigettata per infondatezza;

- analoga sorte subisce la connessa domanda di accertamento del diritto ad eseguire il servizio di riscossione coattiva del ruolo TARI 2016, non essendosi profilata l'illegittimità dell'affidamento diretto disposto in favore dell'ADER;

- pertanto, il ricorso deve essere in toto respinto, mentre sussistono giusti e particolari motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali, attesa la novità delle questioni trattate.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 21 maggio 2019 e 18 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente  
Carlo Dell'Olio, Consigliere, Estensore  
Germana Lo Sapio, Primo Referendario

\*\*\*

**T.A.R. VALLE D'AOSTA, SEZ. UNICA, SENTENZA N. 44 DEL 9 AGOSTO 2019.**

**INDICAZIONE DEL COSTO DEL LAVORO SOTTO IL LIMITE DEL LIVELLO MEDIO DEL COSTO INDICATO DELLA STAZIONE APPALTANTE.: L'ESCLUSIONE NON È AUTOMATICA**

Il TAR Aosta ha esaminato il provvedimento di esclusione disposto da una Stazione Appaltante la quale aveva ritenuto illegittima l'offerta poiché indicante un costo del lavoro in misura inferiore rispetto a quanto stabilito negli atti di gara, indicazione offerta dall'Amministrazione attraverso i dati delle Tabelle Ministeriali relative al "costo medio" del lavoro e della Manodopera. I Giudici hanno riconosciuto illegittima la decisione ritenendo erroneo valutare automaticamente anomala un'offerta indicante il costo della manodopera inferiore a quello specificato dalla SA quando questo sia tratto dalle Tabelle Ministeriali. Tali tabelle, infatti, indicano un costo del lavoro medio ricostruito su basi statistiche e non un limite minimo inderogabile. Ne consegue che ogni indicazione inferiore a tali tabella non sarà automaticamente illegittimo ma dovrà essere puntualmente valutato nell'ambito della verifica di congruità

Di seguito il testo integrale della sentenza in commento.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta  
(Sezione Unica)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

a ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 21 del 2019, proposto da

- E.G. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Carmelo Barreca e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

## **contro**

- I. S.p.A. - C.U., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Rosario Scalise, Maria Paola Roullet e Alessandra Favre e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;
- il Comune di Pont-Saint-Martin, in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio;

## **per l'annullamento**

- del provvedimento di esclusione, adottato in data 10 giugno 2019 e comunicato il successivo 11 giugno con nota di I. S.p.A. - C.U. n. 5662/2019, dalla procedura telematica aperta per l'affidamento del servizio di pulizia delle pertinenze e degli stabili comunali di Pont-Saint-Martin relativamente al triennio 2019/2022 - CIG (...);
- della nota della C.U.C. di conferma dell'esclusione datata 17 giugno 2019, prot. n. (...) e comunicata in pari data a mezzo p.e.c.;
- del Bando di gara, del Disciplinare di gara e dell'intera Lex specialis, laddove preclude qualunque ribasso o giustificazione dell'offerta inerente al costo del lavoro, prevedendo l'esclusione automatica di qualsiasi offerta che contenga un ribasso sul costo del lavoro indicato dalla Stazione appaltante;
- in subordine, del Bando di gara, del Capitolato speciale d'appalto, del Disciplinare di gara e dell'intera Lex specialis, laddove ha previsto quale criterio di aggiudicazione quello del prezzo più basso, anziché quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- e, di conseguenza, per il riconoscimento del diritto della ricorrente al risarcimento in forma specifica, attraverso la sua riammissione in gara;
- nonché, per il risarcimento per equivalente dei danni subiti e subendi a causa dei provvedimenti impugnati, con la condanna, previa determinazione dei criteri che il Tribunale vorrà individuare, al pagamento delle relative somme che verranno quantificate in corso di causa ovvero liquidate in via equitativa ex articolo 1226 c.c., con interessi legali e rivalutazione monetaria.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di I. S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Nessun difensore presente alla camera di consiglio del 7 agosto 2019, come specificato nel verbale;

Visto l'art. 60 cod. proc. amm., che consente al giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sulla domanda cautelare, di decidere la controversia con sentenza succintamente motivata, ove la stessa sia di agevole definizione in rito o nel merito;



Ritenuto di potere adottare tale tipologia di sentenza, stante la superfluità di ulteriore istruzione;

Accertata la completezza del contraddittorio;

### **Svolgimento del processo**

Con ricorso notificato in data 20 giugno 2019 e depositato il 21 giugno successivo, la società ricorrente ha impugnato il provvedimento di esclusione, adottato in data 10 giugno 2019 da I. S.p.A. - C.U., dalla procedura telematica aperta per l'affidamento del servizio di pulizia delle pertinenze e degli stabili comunali di Pont-Saint-Martin per il triennio 2019/2022.

Con Bando del 9 aprile 2019, la C.U. ha indetto una gara, da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, per l'affidamento del servizio di pulizia delle pertinenze e degli stabili comunali di Pont-Saint-Martin nel triennio 2019/2022, con importo a base d'asta di Euro 336.072,61.

Tra le altre prescrizioni, il disciplinare di gara stabiliva che il costo del lavoro non fosse soggetto a ribasso (art. 10) e tale regola veniva ribadita anche nelle istruzioni per la compilazione del form on line (art. 18.5). Tuttavia, la ricorrente ha formulato un'offerta contenente un ribasso in relazione al costo del lavoro, cui ha fatto seguito il Provv. del 10 giugno 2019, con cui la Stazione appaltante l'ha esclusa dalla gara, sul presupposto dell'inderogabilità della clausola con cui si è stabilita la non ribassabilità del costo del lavoro. La ricorrente ha interloquuto con la Centrale di committenza, segnalando l'illegittimità della determinazione adottata, ma quest'ultima, in data 17 giugno 2019, ha confermato l'esclusione di E., in ragione della necessità di tutelare efficacemente i diritti dei lavoratori (trattandosi di un appalto ad alta intensità di manodopera).

Assumendo l'illegittimità della predetta esclusione, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, in via principale, per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97, comma 5, del D.Lgs. n. 50 del 2016, per violazione della lex specialis, laddove indica come assolutamente non ribassabile il costo del lavoro, per illegittimità dell'esclusione automatica dell'offerta, per eccesso di potere, per difetto di motivazione, per difetto di istruttoria, per violazione dei principi di ragionevolezza, di logicità e di proporzionalità, per ingiustizia manifesta, per mancato contraddittorio, per violazione e/o falsa applicazione dei canoni di cui all'art. 97 della Costituzione e per violazione dell'art. 69 della Direttiva 2014/24/UE.

In via subordinata, sono stati eccepiti la violazione e falsa applicazione dell'art. 95 del D.Lgs. n. 50 del 2016, per illegittima applicazione del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, e il difetto di motivazione ex art. 95, comma 5, del citato D.Lgs. n. 50 del 2016.

Si è costituita in giudizio I. S.p.A. - C.U. per servizi e forniture - Regione Autonoma Valle d'Aosta, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 10 luglio 2019, i difensori delle parti hanno formulato una domanda di rinvio ad una successiva udienza camerale, in cui adottare, ove possibile, una decisione in forma semplificata, previa integrazione delle rispettive difese.

Con memorie e documentazione depositate in prossimità della camera di consiglio di discussione dell'istanza cautelare oggetto di rinvio, i difensori delle parti hanno chiesto l'accoglimento delle rispettive conclusioni; in particolare, la difesa di I. S.p.A. - che si è impegnata a non aggiudicare in via definitiva l'appalto fino alla definizione del contenzioso - ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per mancata notifica dello stesso al controinteressato "aggiudicatario provvisorio", oltre che, con riguardo al primo motivo, per mancata impugnazione della clausola sociale di cui all'art. 23 del Disciplinare, e per assenza di interesse, con riferimento al secondo motivo; ha replicato la difesa della ricorrente, che ha chiesto il rigetto delle eccezioni e l'accoglimento del ricorso nel merito.

Alla camera di consiglio del 7 agosto 2019, fissata per la discussione dell'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, nessun difensore comparso, il Collegio ha ritenuto di potere definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.

## **Motivi della decisione**

1. In via preliminare, va scrutinata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica dello stesso al soggetto individuato come "aggiudicatario provvisorio", formulata dalla difesa di I. S.p.A.

1.1. L'eccezione è infondata.

La ricorrente ha impugnato l'atto con cui la Stazione appaltante l'ha esclusa dalla procedura quando, tra l'altro, non era stata ancora resa nota la proposta di aggiudicazione (il cui inserimento sul portale dell'Amministrazione è avvenuto il 21 giugno 2019), ad oggi non ancora divenuta definitiva.

Come statuito da condivisibile giurisprudenza, sino al momento dell'aggiudicazione definitiva non sono individuabili dei controinteressati e ciò sia per l'insussistenza di un interesse protetto attuale in capo agli altri partecipanti alla gara, sia per la mancata individuazione degli stessi nell'atto impugnato (cfr. Consiglio di Stato, V, 19 marzo 2018, n. 1745; IV, 6 agosto 2013, n. 4162; T.A.R. Campania, Napoli, IV, 5 gennaio 2018, n. 99; T.A.R. Umbria, I, 31 maggio 2017, n. 429; T.A.R. Lombardia, Brescia, II, 9 settembre 2015, n. 1196).

1.2. Ciò determina il rigetto della scrutinata eccezione.

2. Passando al merito del ricorso, lo stesso è fondato nei sensi di seguito specificati.

3. Con la prima censura di ricorso, proposta in via principale, E. assume l'illegittimità della sua esclusione dalla gara, avendo la stessa offerto un ribasso

sul costo del lavoro stabilito dalla Stazione appaltante nella *lex specialis*, pur non essendo possibile escludere in via automatica un'offerta in assenza di un procedimento di verifica della sua congruità.

### 3.1. La doglianza è fondata.

La Stazione appaltante all'art. 10 del Disciplinare della gara oggetto del presente contenzioso ha stabilito che il "costo del lavoro non è soggetto a ribasso"; tale prescrizione è stata altresì ribadita nel successivo art. 18.5, riguardante le modalità di compilazione del form on line.

Avendo la ricorrente offerto un costo del lavoro in misura inferiore rispetto a quanto stabilito negli atti di gara, è stata esclusa dalla procedura da parte della Stazione appaltante.

In prima battuta, va evidenziato che le richiamate clausole non appaiono di significato univoco, stante l'assenza di una espressa comminatoria di esclusione in caso di loro violazione (sulla tassatività delle cause di esclusione dalle gare, cfr. Consiglio di Stato, III, 26 luglio 2019, n. 5295) e considerando altresì che la disposizione di cui all'art. 18.5 riveste un carattere meramente procedurale, essendo finalizzata a regolamentare le modalità di compilazione della domanda di partecipazione alla procedura. In presenza di prescrizioni ambigue, è consolidato l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale la necessità di garantire la massima partecipazione alle gare impone una interpretazione estensiva delle predette clausole, da applicare a fortiori nel caso in cui le stesse si presentino di dubbia compatibilità con i principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea (Consiglio di Stato, V, 31 maggio 2018, n. 3262; 14 maggio 2018, n. 2852).

Tanto premesso, deve sottolinearsi come l'esclusione della ricorrente dalla gara non appaia legittima, in considerazione della impossibilità di ritenere ex se anomala un'offerta che indichi un costo della manodopera inferiore a quello indicato dalla Stazione appaltante (con dati ricavati dalle Tabelle Ministeriali: cfr. all. 4 e 5 di I. e 8 di E.), dovendo necessariamente lo stesso essere valutato nell'ambito della verifica di congruità, tenuto conto che di regola siffatte tabelle - redatte dal Ministero competente - esprimono un costo del lavoro medio, ricostruito su basi statistiche, per cui esse non rappresentano un limite inderogabile per gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento di contratti pubblici, ma solo un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, con la conseguenza che lo scostamento da esse, specie se di lieve entità, non legittima di per sé un giudizio di anomalia (Consiglio di Stato, V, 6 febbraio 2017, n. 501; altresì, III, 13 marzo 2018, n. 1609; III, 21 luglio 2017 n. 3623; 25 novembre 2016, n. 4989).

I costi medi della manodopera, indicati nelle tabelle (ministeriali), del resto, svolgono una funzione indicativa, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali, laddove si riesca, in relazione alle peculiarità dell'organizzazione produttiva, a giustificare la sostenibilità di costi

inferiori, fungendo gli stessi da esclusivo parametro di riferimento da cui è possibile discostarsi, in sede di giustificazioni dell'anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, II bis, 19 giugno 2018, n. 6869). Ciò che invece non può essere derogato in peius - e non risulta essersi verificato nella specie - sono i minimi salariali della contrattazione collettiva nazionale, sui quali non sono ammesse giustificazioni (T.A.R. Veneto, I, 19 luglio 2018, n. 774).

3.2. Non appare rilevante, in senso contrario, l'eccezione formulata dalla difesa di I. in ordine alla stretta connessione tra la prescrizione relativa all'inderogabilità del costo del lavoro e la clausola sociale di cui all'art. 23 del Disciplinare, che avrebbe imposto l'immediata impugnazione di quest'ultima in seguito alla pubblicazione del Bando, non potendo procedersi alla sua disapplicazione in fase di gara.

Dalla lettura della richiamata disposizione - che recita "al fine di promuovere la stabilità occupazionale nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, e ferma restando la necessaria armonizzazione con l'organizzazione dell'operatore economico subentrante e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto, l'aggiudicatario del contratto di appalto è tenuto ad assorbire prioritariamente nel proprio organico il personale già operante alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente, come previsto dall'articolo 50 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i., garantendo l'applicazione dei CCNL di settore, di cui all'art. 51 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81" - non emerge affatto un vincolo assoluto in capo al partecipante alla gara (e futuro aggiudicatario) di dover assorbire necessariamente il personale attualmente impiegato presso l'Amministrazione procedente, essendo un tale impegno da conciliare con le esigenze produttive e la libertà di impresa del concorrente (come emerge pure dall'esame dell'art. 8 del Capitolato d'appalto: all. 2 di In.Va.). Inoltre, l'eventuale assorbimento non risulta essere subordinato al rispetto di specifiche condizioni (se non il rispetto di quanto previsto dai contratti collettivi per i dipendenti delle imprese del settore, genericamente indicate: cfr. art. 8 del Capitolato).

La cd. clausola sociale, difatti, deve essere interpretata conformemente ai principi nazionali e dell'Unione europea in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, risultando altrimenti lesiva dei richiamati principi nel senso di scoraggiare la partecipazione alla gara e di limitare eccessivamente la platea dei partecipanti.

Pertanto, siffatta clausola deve essere interpretata in modo da non limitare la libertà di iniziativa economica e, comunque, evitando di attribuirle un effetto automaticamente e rigidamente escludente.

Ne consegue che l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di

impresa prescelta dall'imprenditore subentrante (Consiglio di Stato, III, 5 maggio 2017, n. 2078).

Ciò è stato confermato dal Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 2703/2018, del 21 novembre 2018, reso sulle Linee guida recanti la disciplina delle clausole sociali (Art. 50 del D.Lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal D.Lgs. n. 56 del 2017), che ha precisato che la prescrizione delle clausole sociali non può che avvenire che nel "rispetto della libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'art. 41 Cost., ma anche dall'art. 16 della Carta di Nizza, che riconosce "la libertà di impresa", conformemente alle legislazioni nazionali. E' in base al necessario rispetto di tale principio che secondo costante giurisprudenza di questo Consiglio, per tutte C.d.S. sez. III 27 settembre 2018 n. 5551 e sez. V 28 agosto 2017 n. 4079, l'obbligo di riassorbimento del personale imposto dalla clausola in questione deve essere inteso in modo compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante" (Consiglio di Stato, III, 30 gennaio 2019, n. 750).

3.3. Quindi, a fronte della non univocità delle disposizioni riguardanti sia la non ribassabilità del costo del lavoro sia la clausola sociale, non poteva pretendersi una immediata impugnazione del Bando da parte della ricorrente, trattandosi di clausole non univoche o imponenti obblighi chiari e specifici non proporzionati o abnormi (cfr. Consiglio di Stato, III, 8 giugno 2018, n. 3471; cfr. anche Consiglio di Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4, secondo la quale "il rapporto tra impugnabilità immediata e non impugnabilità immediata del bando è traducibile nel giudizio di relazione esistente tra eccezione e regola"; con riguardo all'illegittimità di un bando contenente una clausola di non ribassabilità del costo del lavoro, T.A.R. Sicilia, Palermo, III, 16 luglio 2014, n. 1882; più di recente, II, 12 aprile 2019, n. 1023).

3.4. Da quanto rilevato in precedenza emergono, dunque, sia la tempestività dell'impugnazione dell'esclusione dalla procedura, sia la sua fondatezza, non essendo ammissibile una esclusione automatica per violazione delle tabelle sul costo del lavoro predisposte dalla Stazione appaltante e ricavate dai dati ministeriali (cfr. Consiglio di Stato, III, 8 giugno 2018, n. 3471).

3.5. Pertanto, il primo motivo di ricorso deve essere accolto.

4. La fondatezza del primo motivo di ricorso, proposto in via principale, esonera il Collegio dall'esame del secondo motivo, proposto in via meramente subordinata, e determina l'accoglimento del ricorso con il conseguente annullamento dell'atto di esclusione della ricorrente, impugnato attraverso il presente giudizio; in tal senso, va evidenziato che la riammissione della ricorrente alla gara soddisfa pienamente l'interesse azionato dalla stessa attraverso il presente giudizio.

5. In relazione alla peculiarità delle questioni trattate, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti, fatta salva la rifusione del contributo

unificato in favore della parte ricorrente da porre a carico di I. S.p.A.

## **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta (Sezione Unica), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'atto di esclusione della ricorrente dalla procedura di gara oggetto di controversia.

Spese compensate, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore della parte ricorrente da porre a carico di I. S.p.A.

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

Così deciso in Aosta nella camera di consiglio del 7 agosto 2019 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Laura Patelli, Referendario

\*\*\*

## **CORTE CASSAZIONE, SEZ. V, ORDINANZA N. 20955 DEL 6 AGOSTO 2019**

### **IL TERRENO EDIFICABILE E' SOGGETTO AL PAGAMENTO DELL'ICI SE IL CONTRIBUENTE NON ASSOLVE AGLI ONERI DICHIARATIVI PREVISTI DALL'IMPOSTA**

La questione giunta all'esame della Corte di Cassazione riguarda la ritenuta pertinenzialità di fatto di due terreni qualificati al catasto come aree edificabili ma non dichiarati ai fini ICI dai contribuenti.

L'Ufficio nel corso dei giudizi di merito e di legittimità ha sempre escluso il carattere di pertinenzialità dei terreni per le intrinseche caratteristiche e per la destinazione urbanistica dei medesimi.

La Corte con l'ordinanza in esame ha dichiarato il ricorso infondato sostenendo che i contribuenti debbano essere soggetti al pagamento dell'imposta poiché non hanno provveduto a comunicare il cambio di destinazione tramite la dichiarazione ICI.

Dunque i Giudici di Piazza Cavour, ai fini ICI, chiariscono che per dedurre la pertinenzialità di un terreno edificabile soggetto ad un cambiamento di destinazione il contribuente è tenuto a dimostrare di avere espresso la propria volontà di destinare quel terreno, benché edificabile, a pertinenza dell'abitazione principale, assolvendo agli oneri dichiarativi previsti dall'imposta comunale sugli immobili e provando di avere effettivamente destinato in modo "durevole" il bene accessorio a servizio ed ornamento del bene principale.

Di seguito il testo integrale della commentata.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:  
Dott. STALLA Giacomo Maria - Presidente -  
Dott. CROLLA Cosmo - Consigliere -  
Dott. BALSAMO Milena - Consigliere -  
Dott. FASANO Anna Maria - rel. Consigliere -  
Dott. D'OVIDIO Paola - Consigliere -  
ha pronunciato la seguente:

**ORDINANZA**

sul ricorso 24516-2015 proposto da:  
A.R., D.R., A.P., A.N., con domicilio eletto in ROMA PIAZZA CAVOUR, presso  
la cancelleria della CORTE DI CASSAZIONE, rappresentati e difesi  
dall'Avvocato STEFANO FRANCESCO BASSETTA;  
- ricorrenti –

**contro**

COMUNE DI ARCENE, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente  
domiciliato in ROMA VIA GIOVANNI PAISIELLO 15, presso lo studio  
dell'avvocato GRAZIANO BRUGNOLI, rappresentato e difeso dall'avvocato  
MASSIMILIANO BATTAGLIOLA;

- controricorrente –

avverso la sentenza n. 878/2015 della COMM. TRIB. REG. SEZ. DIST. di  
BRESCIA, depositata il 09/03/2015;  
udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 07/05/2019 dal  
Consigliere Dott. ANNA MARIA FASANO.

**Svolgimento del processo**

che:

La controversia concerne due avvisi di accertamento ai fini ICI relativi agli anni  
di imposta 1998 e 1999 con il quale il Comune di Arcene recuperava  
all'imposizione tre appezzamenti di terreno che, nonostante fossero distinti  
ciascuno da un proprio mappale e fossero classificabili urbanisticamente come  
terreni edificabili, i contribuenti ritenevano costituire un unico corpo  
pertinenziale di un fabbricato del quale costituivano giardino piantumato dotato

di recinzione. Questa Corte si pronunciava con sentenza n. 25170 del 2013 sul ricorso del Comune di Arcene nella causa n. 4135 del 2010, disponendo il rinvio alla Commissione Tributaria Regionale della Lombardia per il riesame, atteso che l'esistenza di una recinzione del giardino non era "prova oggettiva " di pertinenzialità, e rilevando come il giudice del merito non avesse correttamente evidenziato i profili probatori, in particolare quelli facenti capo ai contribuenti, in ordine alla dimostrazione del carattere di "pertinenza" dei terreni.

A seguito di riassunzione, la causa veniva decisa dalla Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, con sentenza n. 878/67/2015, rigettando il ricorso dei contribuenti. D.R., A.N., A.P., A.R. ricorrono per la cassazione della sentenza, svolgendo tre motivi, illustrati con memorie.

Il comune di Arcene si è costituito con controricorso.

## **Motivi della decisione**

che:

1. Con il primo motivo si censura la sentenza impugnata per violazione o falsa applicazione del Regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano, art. 51, approvato con D.P.R. 1 dicembre 1949, n. 1142, atteso che per i giudici di appello sarebbe stato insignificante che per l'abitazione si sia passati da 8 a 9 vani, al fine di considerare assolto dai contribuenti l'onere di provare che la rendita dell'abitazione comprendesse anche il valore della pertinenza corrispondente alla parte di giardino non graffata. I contribuenti lamentano che secondo la Commissione Tributaria Regionale sarebbe veritiera che la rendita presunta sia maggiore di quella in atti a causa della maggiorazione della consistenza catastale del fabbricato principale, ma non sarebbe stata fornita la prova che tale maggiorazione - il vano in più - sia esattamente rappresentativa del computo dei mappali del giardino non "graffati ".

2. Con il secondo motivo si censura la sentenza impugnata ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, argomentandosi che ove l'espressione "al netto della deduzione che il terreno serva in concreto come appendice o ornamento dell'immobile principale", fosse da intendere nel senso di "a prescindere se il terreno serva in concreto come appendice o ornamento dell'immobile principale". I contribuenti rilevano che nel giardino sarebbero presenti numerosi alberi ornamentali e da frutto, un berceau, un orticello ed un serraglio per qualche gallina ovaiola; inoltre l'abitazione sarebbe recintata con il giardino.

3. Il primo ed il secondo motivo di ricorso vanno trattati congiuntamente per ragioni di connessione logica.

La questione all'esame della Corte riguarda la ritenuta pertinenzialità di fatto di due terreni (mappali (OMISSIS) e (OMISSIS)) qualificati come aree edificabili nell'atto di successione registrato in data 17.1.1983, ma non dichiarati ai fini ICI dai contribuenti, per una superficie complessiva pari a mq. 1200.



L'Ufficio nel corso dei giudizi di merito e di legittimità ha sempre escluso il carattere di pertinenzialità dei terreni per le intrinseche caratteristiche, tra cui la notevole estensione, la destinazione urbanistica ecc..

3.1. Il presente giudizio è stato promosso a seguito di sentenza di rinvio di questa Corte, n. 25170 del 2013, che, accogliendo il ricorso del Comune, ha statuito che: "l'esistenza di una recinzione del giardino non è prova oggettiva di pertinenzialità essendo opera rimovibile ad libitum - risulta che il giudice a quo non ha fatto buongoverno di siffatti principi e non abbia correttamente evidenziato i profili probatori (in particolare quelli facenti carico i contribuenti) in ordine alla dimostrazione dei sopra indicati caratteri di una pertinenza, che sia costituita aree edificabili non denunciate ai fini Ici unitamente al fabbricato (su tale necessità vedi Cass. n. 13017/2012) e che, peraltro, è considerata catastalmente autonoma (senza che sia stata mai attivata dai contribuenti una corretta e difensiva procedura per la variazione catastale) rispetto al fabbricato cui si pretenda sia asservita".

La tesi sostenuta dalla Agenzia delle entrate è che un terreno debba essere considerato pertinenziale ad un immobile esclusivamente alla presenza della "graffatura" nel mappale catastale. Qualora il terreno fosse, invece, iscritto al Catasto terreni, e quindi sprovvisto di apposita "graffatura" non potrà mai, in nessun caso, essere considerato pertinenziale.

3.2. La "graffatura" è la rappresentazione grafica del rapporto pertinenziale tra l'abitazione ed un'area. Essa consiste nell'apposizione di una "cediglia" che collega il disegno del fabbricato al terreno di pertinenza. Sono terreni "non graffati", dunque, quelli non censiti al Catasto Urbano, unitamente al bene principale, ma censiti separatamente nel catasto terreni.

In materia di imposte sui redditi, l'art. 10, comma 3 bis, del TUIR, concernente la deduzione dal reddito complessivo del reddito rinveniente dall'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e quello delle relative pertinenze, considera pertinenze " le cose immobili di cui all'art. 817 c.c., classificate o classificabili in categorie diverse da quelle ad uso abitativo, destinate ed effettivamente utilizzate in modo durevole a servizio delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale delle persone fisiche. Per abitazione principale si intende quella nella quale la persona fisica, che la possiede a titolo di proprietà o altro diritto reale, o i suoi familiari dimorano abitualmente".

L'art. 817 c.c. considera pertinenze "le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa". Ai fini della sussistenza del vincolo pertinenziale, è necessario il requisito oggettivo della relazione di strumentalità e complementarietà funzionale tra il bene principale e quello accessorio, nonché il requisito soggettivo della volontà effettiva del proprietario del bene principale, o titolare di un diritto reale sul medesimo, di destinare "durevolmente" il bene accessorio a servizio od ornamento di quello principale.

Il rapporto tra pertinenza e cosa principale è un rapporto di complementarietà funzionale economico - giuridica, nell'ambito del quale la prima non perde la propria individualità.

3.3. Ciò premesso, va chiarito, con riferimento al primo motivo di ricorso, che il richiamo del D.P.R. 1 dicembre 1949, n. 1142, (Approvazione del regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano) nella fattispecie non è pertinente, atteso che all'art. 51 si parla di "unità immobiliari alle quali siano annesse aree formanti parti integranti di esse", sicchè in questo caso, dal punto di vista fiscale, si è fuori dal vincolo pertinenziale, trattandosi di un'area che si assume avere perso la propria individualità, e che costituisce con l'abitazione un immobile inscindibilmente considerato.

Nella specie, invece, le aree che si assumono pertinentziali hanno una loro individualità, non essendo in contestazione l'autonoma iscrizione in catasto, oltre le caratteristiche di edificabilità delle stesse, ma i contribuenti in ricorso ne rilevano il ruolo servente dell'abitazione principale in quanto adibite a giardino ornamentale, evidenziandone le peculiari caratteristiche, quali la presenza di piante ornamentali e da frutto, di un berceau, di un orticello e di un serraglio per qualche gallina ovaioia.

In ragione delle indicazioni suggerite dal giudice del rinvio, i contribuenti erano tenuti a dimostrare in giudizio l'asserito vincolo di pertinenzialità dei terreni con l'abitazione principale, ed in particolare la circostanza decisiva che i terreni fossero a servizio dell'abitazione principale, in modo durevole.

Con riferimento alla destinazione durevole a servizio dell'abitazione principale, è stato detto che il concetto di pertinenza va rapportato alla concreta volontà dei soggetti titolari, e può essere inteso in senso lato (come per i posti auto), sicchè la circostanza che due immobili siano isolati e staccati è priva di rilievo al fine di escludere che uno di essi costituisca pertinenza dell'altra, non occorrendo per la sussistenza del rapporto pertinenziale che le due cose siano fisicamente connesse o adiacenti.

Questa Corte, per esempio, in tema di tassabilità di aree edificabili pertinentziali ai fini ICI, ha escluso l'autonoma tassabilità delle stesse nel caso in cui si verifichi "la destinazione effettiva e concreta della cosa al servizio o ornamento di un'altra, secondo la definizione contenuta nell'art. 817 c.c." (Cass. n. 10090 del 2012 e Cass. n. 19638 del 2009) confermando così che alle pertinenze si applica il medesimo regime fiscale dell'immobile principale.

Le suddette pronunce hanno integrato il disposto, considerando la mancata presentazione della dichiarazione ICI da parte del contribuente per il diverso utilizzo dell'area alla stregua dell'assenza del vincolo di pertinenzialità, sicchè in tal caso sarebbe dovuta l'ICI in quanto area edificabile. In particolare, è stato chiarito che è dovuta VICI in relazione ad un terreno, classato come edificabile nel piano regolatore generale, anche se adibito a giardino e, dunque, pertinenza

dell'abitazione principale, nel caso in cui il contribuente abbia omissis di comunicare tramite la dichiarazione ICI tale cambiamento di destinazione del terreno stesso rispetto a quanto riportato nel P.R.G. Il vincolo di asservimento, secondo questa Corte, rende, infatti, ininfluenza qualsiasi destinazione ma, tenendo conto del sistema normativo che regola l'ICI, va tenuta presente la valenza attribuita alla dichiarazione, quale mezzo per introdurre una modifica nella situazione possessoria da parte del contribuente. Ne consegue che se il contribuente ometta di presentare una dichiarazione in cui si affermi la pertinenzialità del terreno in via di specialità, la situazione rimarrebbe quella originaria, ossia quella di terreno edificabile come indicato nel Piano Regolatore Generale. Inoltre, questa Corte ha precisato che: "perchè un'area fabbricabile perda il (plus) valore costituito... dalla edificabilità, occorre che intervenga una soggettiva e funzionale modificazione dello stato dei luoghi che sterilizzi, in concreto e stabilmente, lo ius edificandi, che non si risolva quindi in un mero collegamento materiale rimovibile ad libitum".

Invero, a tale riguardo anche in sede di giudizio di rinvio, i contribuenti non hanno provato di aver avviato alcuna procedura di variazione catastale del terreno di cui si pretenda sia servita l'abitazione principale, oltre a non avere provveduto ad adempiere agli obblighi dichiarativi per introdurre la necessaria modifica della propria situazione possessoria.

3.4. In sostanza, ai fini ICI, per dedurre la pertinenzialità di un terreno edificabile, adibito a giardino, il contribuente è tenuto a dimostrare di avere espresso la propria volontà di destinare quel terreno, benchè edificabile, a pertinenza dell'abitazione principale, assolvendo agli oneri dichiarativi previsti dall'imposta comunale sugli immobili (requisito soggettivo) e provando di avere effettivamente destinato in modo "durevole" il bene accessorio a servizio ed ornamento del bene principale (requisito oggettivo).

Va, invece, chiarito, che la tesi sostenuta dall'Agenzia delle entrate, in ordine alla necessaria graffatura del mappale, è stata superata da quanto sostenuto da questa Corte, secondo cui la qualifica di pertinenza di un fabbricato non è data dalle risultanze catastali, ma unicamente dalla situazione di fatto: "il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 2 (in materia di ICI), il quale esclude l'autonoma tassabilità delle aree pertinenziali, fonda la qualifica di pertinenza sul criterio fattuale, e cioè sulla destinazione effettiva e concreta della cosa al servizio od ornamento di un'altra cosa, ai sensi dell'art. 817 c.c., senza che rilevi l'avvenuto frazionamento catastale dell'area, ovvero la mera distinta iscrizione in catasto della pertinenza e del fabbricato, e tanto meno, per quanto attiene la fattispecie in esame, la presenza o meno di segni grafici, inconsistenti sul piano probatorio" (Cass. n. 5755 del 2005).

In sintesi, ciò che rileva per definire la natura pertinenziale di un immobile è l'accertamento dei requisiti indicati dall'art. 817 c.c., ossia destinazione durevole

della cosa a servizio della cosa principale e volontà dell'avente diritto a creare un vincolo di destinazione.

Quest'ultima caratteristica, di natura oggettiva, deve emergere, con riferimento ad un terreno edificabile, che si assume adibito a giardino ornamentale, dalla radicale trasformazione dell'area che sterilizzi in concreto e stabilmente lo ius edificandi, anche mediante specifica indicazione nelle relative dichiarazioni. E' stato infatti chiarito che: "In tema di imposta comunale sugli immobili (ICI) l'esclusione dell'autonoma tassabilità delle aree pertinenziali prevista dal D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, si fonda sull'accertamento rigoroso dei presupposti di cui all'art. 817 c.c., desumibile da concreti segni esteriori dimostrativi della volontà del titolare consistenti nel fatto oggettivo che il bene sia effettivamente posto, da parte del proprietario del fabbricato principale, a servizio (o ad ornamento) del fabbricato medesimo e che non sia possibile una diversa destinazione senza radicale trasformazione, poichè, altrimenti, sarebbe agevole per il proprietario, al mero fine di godere dell'esenzione, creare una destinazione pertinenziale che possa facilmente cessare senza determinare una radicale trasformazione dell'immobile stesso" (Cass. n. 22128 del 2010).

3.5. Nella fattispecie, si rileva dalla parte motiva della sentenza di rinvio di questa Corte n. 25170/2013 che i contribuenti non hanno mai denunciato ai fini Ici le aree fabbricabili unitamente al fabbricato, e che l'area oggetto di contestazione è stata sempre accatastata in modo autonomo, e con destinazione urbanistica edificatoria "residenziale di completamento", nè nel corso del giudizio di rinvio è stata fornita la prova della radicale trasformazione del bene, tale da rendere il terreno, in modo definitivo, quindi, non più trasformabile, come pertinenza dell'abitazione principale.

Da siffatti rilievi consegue che nessuna censura può essere espressa nei confronti della sentenza impugnata, atteso che la Commissione Tributaria Regionale, con accertamento in fatto, ha chiarito che i contribuenti non hanno fornito la prova richiesta da questa Corte in sede di rinvio, tenuto conto della irrilevanza a tale fine della circostanza che vi sia una rendita presunta del fabbricato e del garage maggiore di quella risultante dalla visura catastale, tale non potendosi intendere come effettiva cristallizzazione dello "iusaedificandi" delle aree che si assumono essere pertinenziali.

4. Con il terzo motivo si censura la sentenza impugnata, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per violazione dell'art. 112 c.p.c., per omessa pronuncia sulla eccezione di decadenza dell'accertamento per infedele dichiarazione per l'anno 1998.

4.1. La censura è inammissibile in quanto difetta di autosufficienza. Non è dato rinvenire nè dal contenuto della sentenza n. 25170/13 di questa Corte, nè dalla lettura della sentenza della Commissione Tributaria Regionale oggetto di impugnazione, che il contribuente abbia prospettato nei vari giudizi di merito

questa doglianza. Invero, questa Corte, con indirizzo condiviso ha affermato il principio secondo cui: "E' inammissibile, per violazione del criterio dell'autosufficienza, il ricorso per cassazione col quale si lamenti la mancata pronuncia del giudice di appello su uno o più motivi di gravame, se essi non siano compiutamente riportati nella loro integralità nel ricorso, si dà consentire alla Corte di verificare che le questioni sottoposte non siano "nuove" e di valutare la fondatezza dei motivi stessi senza dover procedere all'esame dei fascicoli di ufficio o di parte" (Cass. n. 17049 del 2015; Cass. n. 14561 del 2012). Onere processuale a cui non si è ottemperato, non essendo sufficiente, come avvenuto nella fattispecie, che si riporti in ricorso la sintesi dei motivi, o lo stralcio degli stessi.

5. In definitiva il ricorso va rigettato. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

### **P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso e condanna le parti soccombenti, in solido, al pagamento delle spese di lite che si liquidano in complessivi Euro 1400,00, per compensi oltre spese forfetarie ed accessori di legge. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 - bis.

Così deciso in Roma, il 7 maggio 2019.

Depositato in Cancelleria il 6 agosto 2019

\*\*\*

### **CORTE CASSAZIONE SEZ. III, SENTENZA N. 18745 DEL 12 LUGLIO 2019**

#### **LA RESPONSABILITÀ AGGRAVATA SI CONFIGURA SOLO IN CASO DI VACUITÀ E PRETESTUOSITÀ DELLE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE.**

La questione posta all'esame della Cassazione trae origine da un'opposizione all'esecuzione avverso due cartelle di pagamento emesse per mancato pagamento di sanzioni amministrative.

Rilevando che non fossero mai stati notificati i relativi verbali, il Giudice di pace ha accolto l'opposizione proposta dal contribuente condannando solidalmente alle spese di giudizio Roma Capitale e dell'Agente per la riscossione che sul punto ha proposto appello.

Il Tribunale di Roma, sul presupposto che l'incaricato per la riscossione è titolare di un autonomo dovere di controllo sulla validità del titolo posto in esecuzione,

ha rigettato l'impugnazione condannando l'Agente della riscossione non solo al pagamento delle spese di lite ma anche al pagamento di una ulteriore somma, ex art. 96 c.p.c., comma 3, per responsabilità aggravata ascrivendo a colpevole mancanza di prudenza l'aver proposto l'impugnazione ignorando la costante giurisprudenza contraria della sezione cui apparteneva il giudice che ha emesso la decisione. Equitalia Sud Spa ha impugnato la sentenza d'appello enunciando, tra i vari motivi, la violazione e la falsa applicazione dell'art. 96 c.p.c., comma 3, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, contestando l'esistenza dei presupposti per la condanna per responsabilità aggravata.

Il Collegio, accogliendo sul punto le doglianze di Equitalia Sud Spa, con la sentenza in commento ha escluso che la mera conoscenza della esistenza di contrastanti orientamenti di merito, alcuni espressione di una posizione contraria a quella fatta propria dell'impugnante, sia di per sé sufficiente a qualificare la proposizione dell'appello come abuso del mezzo di impugnazione, perché *“solo la vacuità e la vuota pretestuosità delle argomentazioni utilizzate potrebbero portare a tanto qualora si spingessero ai confini della mala fede: diversamente opinando, lo strumento dell'art. 96, comma 3, c.p.c., nato per contenere l'abuso degli strumenti processuali di per sé leciti, verrebbe adattato all'uso distorto di dissuadere ogni tentativo di sovvertire, a mezzo della impugnazione, un precedente orientamento giurisprudenziale”*.

La suprema Corte ha poi chiarito che la condanna del soccombente per responsabilità aggravata fondata sulla mancata presa in considerazione di uno specifico orientamento seguito dal singolo estensore della sentenza è ingiusta e fondata su presupposti erronei *“perché in caso di unico giudicante implicherebbe una inammissibile colpevolizzazione, sotto il profilo della condanna pecuniaria, di ogni tentativo di modificare un precedente orientamento giurisprudenziale”*, mentre, *“in caso di ripartizione (non contestata) della materia tra diverse sezioni di un medesimo ufficio giudiziario, l'orientamento contrario di un singolo magistrato dell'ufficio sarebbe di per sé irrilevante, anche in ragione dell'automaticità dell'assegnazione delle cause”*.

Di seguito la sentenza in commento

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**Sezione Terza Civile**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:  
Dott. DE STEFANO Franco - Presidente -

Dott. RUBINO Lina - rel. Consigliere -  
Dott. ROSSETTI Marco - Consigliere -  
Dott. TATANGELO Augusto - Consigliere -  
Dott. D'ARRIGO Cosimo - Consigliere -  
ha pronunciato la seguente:

## **SENTENZA**

sul ricorso 17045/2016 proposto da:  
EQUITALIA SUD SPA, (OMISSIS) in persona del Responsabile del  
Contenzioso Regionale Lazio MARIA STRANIERI, elettivamente domiciliata in  
ROMA, VIA G. P. DA PALESTRINA, 19, presso lo studio dell'avvocato  
STEFANIA DI STEFANI, che la rappresenta e difende;

- ricorrente -

### **contro**

D.C., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA PIETRO MASCAGNI, 152,  
presso lo studio dell'avvocato STEFANO FRANCO, che la rappresenta e  
difende;

- controricorrente -

### **e contro**

UFFICIO TERRITORIALE GOVERNO ROMA;

- intimati -

avverso la sentenza n. 5226/2016 del TRIBUNALE di ROMA, depositata il  
10/03/2016;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23/05/2019 dal  
Consigliere Dott. LINA RUBINO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CARDINO  
Alberto, che ha concluso per l'improcedibilità del ricorso in subordine  
accoglimento del 3 motivo del ricorso;

udito l'Avvocato STEFANIA DI STEFANI;

udito l'Avvocato STEFANO FRANCO.

### **Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

D.C. proponeva opposizione all'esecuzione, ex art. 615 c.p.c., avverso due  
cartelle di pagamento notificate da Equitalia Sud s.p.a. relative al mancato  
pagamento di sanzioni amministrative comminate per violazioni del codice della  
strada, rilevando che non le fossero mai stati notificati i relativi verbali.  
L'opposizione veniva accolta, con condanna solidale alle spese di Roma Capitale  
e dell'Agente per la riscossione.

Equitalia Sud s.p.a. propone tre motivi di ricorso per cassazione contro la

sentenza di appello del Tribunale di Roma, n. 5226/2016, resa nei confronti di D.C. e di Roma Capitale. Con la predetta sentenza il tribunale rigettava l'appello dell'Agente per la riscossione avverso la sentenza del giudice di pace sul capo che portava la condanna solidale, di questo e dell'ente impositore, al pagamento delle spese di lite sul presupposto che l'incaricato per la riscossione abbia un autonomo dovere di controllo sulla validità del titolo posto in esecuzione, condannando l'Agente sia al pagamento delle spese di lite del secondo grado sia al pagamento di una ulteriore somma, ex art. 96 c.p.c., comma 3.

Resistono Roma Capitale e la D. con controricorso.

Con il primo motivo la ricorrente denuncia la violazione del D.P.R. n. 602 del 1973, artt. 10, 12, 24, 25 e 26, ed in particolare, che la condanna solidale alle spese anche nei suoi confronti, pur essendo stata l'opposizione accolta per vizi procedurali afferenti al comportamento dell'ente impositore, presupponga un insussistente, in capo ad Equitalia, dovere di controllo sulla legittimità della iscrizione a ruolo non avendo, al contrario, la società nè il dovere di indagare sulla legittimità o meno della pretesa impositiva, nè la facoltà di sospendere le azioni intraprese, essendo la riscossione tramite ruolo gestita direttamente dalla Agenzia delle Entrate, che la esercita tramite Equitalia.

In particolare, ribadisce la propria estraneità a qualsiasi attività inerente la notifica dei verbali di accertamento delle violazioni contestate e la conseguente iscrizione a ruolo.

Con il secondo motivo, denuncia la violazione dell'art. 91 c.p.c., per essere stata condannata in difetto di una propria soccombenza, pur non avendo in alcun modo dato causa con il proprio comportamento all'accoglimento dell'opposizione.

I primi due motivi possono essere trattati congiuntamente in quanto connessi e sono infondati, alla luce della più che consolidata giurisprudenza di questa Sezione sul punto, salva una correzione della motivazione laddove si assume la sussistenza di un obbligo di controllo formale dell'atto per cui si procede prospettato come incombente sull'agente di riscossione, non sussistente nei termini prospettati dal tribunale.

Va invero applicato anche alla fattispecie il seguente principio di diritto: "nella controversia con cui il debitore contesti l'esecuzione esattoriale, in suo danno minacciata o posta in essere, non integra ragione di esclusione della condanna alle spese di lite, nè - di per sè sola considerata - di compensazione delle stesse, nei confronti dell'agente della riscossione la circostanza che l'illegittimità dell'azione esecutiva sia da ascrivere all'ente creditore interessato; restano peraltro ferme, da un lato, la facoltà dell'agente della riscossione di chiedere a quest'ultimo di manlearlo anche dall'eventuale condanna alle spese in favore del debitore vittorioso e, dall'altro, la possibilità, per il giudice, di compensare le spese del debitore vittorioso nei confronti con l'agente della riscossione e condannare al pagamento delle spese del debitore vittorioso soltanto l'ente



creditore interessato o impositore quando questo è presente in giudizio, ove sussistano i presupposti di cui all'art. 92 c.p.c., diversi ed ulteriori rispetto alla sola circostanza che l'opposizione sia stata accolta per ragioni riferibili all'ente creditore interessato o impositore". La soluzione è ormai recepita da questa Corte in numerose pronunce, tra le quali da ultimo Cass. n. 1580 del 2019, che a sua volta richiama Cass. 19/05/2017, n. 12612, sulla collocazione sistematica dei rapporti tra agente della riscossione ed ente creditore a svariate altre precedenti. In ogni caso, non vi è un dubbio di controllo degli atti in capo in agente della riscossione.

Peraltro, ha una sua rilevanza, nella fattispecie concreta, anche quanto evidenziato dalla controricorrente D.: nel caso di specie l'atto veniva notificato all'esattore soltanto a titolo di *litis denunciatio*, mentre questi interveniva volontariamente, ad *adiuvandum* dell'ente impositore, e quindi con tale iniziativa processuale questi ne faceva volontariamente proprie le sorti processuali, anche sotto il profilo della condivisione della condanna solidale al pagamento delle spese di giudizio.

Con il terzo motivo, Equitalia denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 96 c.p.c., comma 3, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, ovvero contesta che sussistessero i presupposti per la condanna per responsabilità aggravata, per aver agito senza la normale prudenza, avendo il tribunale ravvisato gli estremi del comportamento imprudente nella stessa proposizione della impugnazione, che riconduce addirittura all'abuso del diritto. Richiama numerose pronunce di legittimità in cui si afferma che l'agire in giudizio per far valere una pretesa che si rivela, all'esame giudiziario, infondata, non costituisce condotta di per sé rimproverabile (Cass. n. 21570 del 2012, Cass. n. 24546 del 2014, Cass. n. 1115 del 2016). In particolare, il tribunale ascrive a colpevole mancanza di prudenza l'aver proposto l'impugnazione ignorando la costante giurisprudenza contraria della sezione cui apparteneva il giudice che ha emesso la decisione. Rileva il ricorrente innanzitutto che le cause in materia di opposizione a cartelle esattoriali relative a sanzioni amministrative appartenevano, all'interno del Tribunale di Roma, alla competenza di ben tre sezioni diverse, all'interno delle quali, sul problema delle spese, erano maturati orientamenti differenziati, e ribadisce che non sussiste il requisito della colpa processuale, per non aver controllato la regolarità del ruolo trasmesso, e in particolare la pregressa avvenuta notifica dei verbali, non trattandosi di profilo afferente alla mala fede processuale e, a monte, non trattandosi di comportamento esigibile dall'agente per la riscossione.

Il terzo motivo è fondato.

La nozione di abuso del diritto di impugnazione, legittimante la condanna ex art. 96, comma 3, a carico della parte soccombente in sede di impugnazione, è stata definita da questa Corte come consistente nello sviamento del sistema giurisdizionale dai suoi fini istituzionali ed in un ingiustificato aumento del

contenzioso che ostacoli la ragionevole durata dei processi pendenti e il corretto impiego delle risorse necessarie per il buon andamento della giurisdizione. Dovrebbe aversi un vero e proprio abuso della potestas agendi, attraverso un'utilizzazione del potere di promuovere la lite, di per sè legittimo, per fini diversi da quelli per i quali il potere stesso è preordinato, con conseguente produzione di effetti pregiudizievoli per la controparte (v. in questo senso Cass. n. 9912 del 2018: "La responsabilità aggravata ai sensi dell'art. 96 c.p.c., comma 3, a differenza di quella di cui ai primi due commi della medesima norma, non richiede la domanda di parte nè la prova del danno, ma esige pur sempre, sul piano soggettivo, la mala fede o la colpa grave della parte soccombente, sussistente nell'ipotesi di violazione del grado minimo di diligenza che consente di avvertire facilmente l'infondatezza o l'inammissibilità della propria domanda, non essendo sufficiente la mera infondatezza, anche manifesta, delle tesi prospettate; peraltro, sia la mala fede che la colpa grave devono coinvolgere l'esercizio dell'azione processuale nel suo complesso, cosicchè possa considerarsi meritevole di sanzione l'abuso dello strumento processuale in sè, anche a prescindere dal danno procurato alla controparte e da una sua richiesta, come nel caso di pretestuosità dell'azione per contrarietà al diritto vivente ed alla giurisprudenza consolidata, ovvero per la manifesta inconsistenza giuridica o la palese e strumentale infondatezza dei motivi di impugnazione" e Cass. n. 22405 del 2018: "La condanna ex art. 96 c.p.p., comma 3, è volta a salvaguardare finalità pubblicistiche, correlate all'esigenza di una sollecita ed efficace definizione dei giudizi, nonchè interessi della parte vittoriosa ed a sanzionare la violazione dei doveri di lealtà e probità sanciti dall'art. 88 c.p.c., realizzata attraverso un vero e proprio abuso della potestas agendi con un'utilizzazione del potere di promuovere la lite, di per sè legittimo, per fini diversi da quelli ai quali esso è preordinato, con conseguente produzione di effetti pregiudizievoli per la controparte. Ne consegue che la condanna, al pagamento della somma equitativamente determinata, non richiede nè la domanda di parte nè la prova del danno, essendo tuttavia necessario l'accertamento, in capo alla parte soccombente, della mala fede (consapevolezza dell'infondatezza della domanda) o della colpa grave (per carenza dell'ordinaria diligenza volta all'acquisizione di detta consapevolezza), venendo in considerazione, a titolo esemplificativo, la pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria per contrarietà al diritto vivente ed alla giurisprudenza consolidata, la manifesta inconsistenza giuridica delle censure in sede di gravame ovvero la palese e strumentale infondatezza dei motivi di impugnazione. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di appello, che aveva escluso la condanna, nonostante l'artificiosa evocazione in giudizio di una parte, peraltro senza proporre domanda contro di essa, finalizzata a bloccare le azioni promosse all'estero, in quanto la pretestuosità sarebbe dovuta essere eccepita dalla stessa parte invece rimasta contumace)").

La semplice conoscenza delle esistenza di contrastanti orientamenti di merito, alcuni espressione di una posizione contraria a quella fatta propria dall'impugnante, non è di per sè sufficiente a qualificare la proposizione dell'appello come abuso del mezzo di impugnazione. Solo la vacuità e la vuota pretestuosità delle argomentazioni utilizzate, potrebbero portare a tanto qualora si spingessero ai confini della mala fede. Diversamente opinando, lo strumento dell'art. 96 c.p.c., comma 3, nato per contenere l'abuso degli strumenti processuali di per sè leciti, verrebbe adattato all'uso distorto di dissuadere ogni tentativo di sovvertire, a mezzo della impugnazione, un precedente orientamento giurisprudenziale. Si aggiunga che la sentenza sembra attribuisca alla attuale ricorrente la responsabilità aggravata per non aver voluto tener conto dello specifico orientamento seguito dal singolo estensore della sentenza sul punto: criterio di giudizio doppiamente errato, perchè in caso di unico giudicante implicherebbe una inammissibile colpevolizzazione, sotto il profilo della condanna pecuniaria, di ogni tentativo di modificare un precedente orientamento giurisprudenziale, in caso di ripartizione (non contestata) della materia tra diverse sezioni di un medesimo ufficio giudiziario, l'orientamento contrario di un singolo magistrato dell'ufficio sarebbe di per sè irrilevante, anche in ragione dell'automaticità dell'assegnazione delle cause.

L'accoglimento del terzo motivo del ricorso conduce alla cassazione della sentenza sul punto con decisione nel merito che conduce alla eliminazione della statuizione di condanna di Equitalia per responsabilità processuale aggravata.

In ragione del solo parziale accoglimento del ricorso, le spese del presente giudizio possono essere integralmente compensate.

### **P.Q.M.**

Rigetta i primi due motivi, accoglie il terzo, cassa la sentenza impugnata in relazione e, decidendo nel merito, elimina la condanna ex art. 96 c.p.c., comma 3, a carico di Equitalia Sud s.p.a..

Compensa le spese di lite tra le parti.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Corte di Cassazione, il 23 maggio 2019.

Depositato in Cancelleria il 12 luglio 2019

\*\*\*

**CORTE CASSAZIONE CIVILE, SEZ. V, SENTENZA N. 20135 DEL 25 LUGLIO 2019.**

L'IMU È LEGITTIMA SUGLI IMMOBILI DI EDILIZIA RESIDENZIALE.

Nella specie un Ente Comunale notificava ad una azienda di edilizia residenziale pubblica un avviso di accertamento ai fini IMU in relazione a circa duecento

immobili con destinazione assistenziale ritenendo non operante nella fattispecie l'esenzione ex art. 7 lettera i del D.Lgs 504/1992 nei confronti dell'Azienda accertata che proponeva ricorso.

La CTP adita annullava solo le sanzioni applicate.

In appello la sentenza veniva integralmente confermata. In sintesi i Giudici della CTR hanno ritenuto corretta la pretesa impositiva non ritenendo sussistenti i presupposti per l'esenzione invocata dalla contribuente.

La Suprema Corte sulla questione chiarisce che gli immobili destinati all'edilizia pubblica non sono soggetti ad IMU solo se utilizzati direttamente dall'Ente e non per attività produttive di reddito atteso che le norme che prevedono le agevolazioni e le esenzioni non sono suscettibili di interpretazione analogica o estensiva e gli immobili oggetto di causa non rientrano in nessuna delle ipotesi legislative di esclusione.

Di seguito il testo integrale del provvedimento.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:  
Dott. ZOSO Liana Maria Teresa - Presidente -  
Dott. CROLLA Cosmo - rel. Consigliere -  
Dott. RUSSO Rita - Consigliere -  
Dott. CIRESE Marina - Consigliere -  
Dott. CAVALLARI Dario - Consigliere -  
ha pronunciato la seguente:

**SENTENZA**

sul ricorso 16083-2016 proposto da:

ALER MILANO AZIENDA LOMBARDA EDILIZIA RESIDENZIALE, in persona del Direttore Generale, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DUE MACELLI 66, presso la DLA PIPER STUDIO LEGALE, rappresentato e difeso dagli avvocati GIUSEPPE FERRARA, ANTONIO TOMASSINI delega in calce;  
- ricorrenti -

**contro**

COMUNE ROZZANO, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DI RIPETTA 142, presso lo studio dell'avvocato GIUSEPPE FRANCO FERRARI, che lo rappresenta e difende delega a margine;

- controricorrenti -  
avverso la sentenza n. 5555/2015 della COMM. TRIB. REG. di MILANO,  
depositata il 21/12/2015;  
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18/06/2019 dal  
Consigliere Dott. COSMO CROLLA;  
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. STANISLAO  
DE MATTEIS che ha concluso per il rigetto del ricorso;  
udito per il controricorrente l'Avvocato FERRARI che ha chiesto il rigetto.

### **Svolgimento del processo**

1. L'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (di seguito per brevità denominata semplicemente "ALER") proponeva ricorso avverso l'avviso di accertamento n. (OMISSIS) dell'11.9.2013 emesso dal Comune di Rozzano della maggiore imposta Imu riferita all'annualità 2012 su n. 188 immobili per un importo di Euro 1.458.553 per imposta, Euro 437.566 per sanzioni ed Euro 56.682 per interessi.
2. La Commissione Tributaria Provinciale di Milano, in parziale accoglimento del ricorso, dichiarava non dovute le sanzioni e confermava la legittimità dell'accertamento relativamente all'imposta.
3. La sentenza veniva impugnata dalla contribuente e, in via incidentale, dal Comune; la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia rigettava l'appello principale e quello incidentale osservando, per quanto di interesse in questa sede: a) che l'ente impositore aveva sufficientemente indicato i presupposti di fatto e di diritto dell'avviso di accertamento; b) che non sussistevano i presupposti per il riconoscimento dell'invocata esenzione di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, lett. i); c) che gli immobili tassati non potevano essere equiparati ad abitazione principale e fruire della relativa esenzione in quanto il soggetto passivo era l'ALER e non le persone fisiche in favore delle quali le unità abitative erano state concesse in godimento; d) che il regolamento comunale era conforme alle disposizioni normative a loro volta immuni da qualsivoglia censura di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost.; e) che la corretta interpretazione del D.L. n. 201 del 2011, art. 13, portava ad escludere l'applicabilità della aliquota allo 0,38% invece che quella intera dello 0,76% non potendosi ritenere che la mancata devoluzione allo Stato di parte del gettito dell'imposta si traducesse nella corrispondente riduzione dell'aliquota che invece rimaneva invariata.
4. Avverso la sentenza della CTR ALER ha proposto ricorso per Cassazione sulla base di quattro motivi. Il Comune di Rozzano ha resistito depositando controricorso.

### **Motivi della decisione**

1. Con il primo motivo la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione

della L. n. 212 del 2000, art. 7, della L. n. 296 del 2006, art. 1, comma 162, della L. n. 212 del 2000, art. 10, comma 1, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, per non avere l'impugnata sentenza ritenuto privo di motivazione l'atto impositivo con riferimento all'inagibilità/inabitabilità di ogni singola unità immobiliare avuto riguardo al fatto che tale questione era stato oggetto di contraddittorio preventivo.

1.1 Con il secondo motivo si deduce l'erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione del D.L. n. 201 del 2011, art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 23 del 2011, art. 9, D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, lett. i), alla luce del principio di coerenza interna dell'imposta e del divieto di ingiustificata disparità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3. In particolare la ricorrente, muovendo dalla natura reale e patrimoniale del tributo e dalla destinazione assistenziale degli immobili gestiti da ALER, rimprovera alla CTR, sulla scorta dei principi di coerenza interna del tributo e di eguaglianza sostanziale, di non aver sollevato la questione di costituzionalità del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, lett. i), richiamato dal D.L. n. 201 del 2011, art. 13, e D.Lgs. n. 23 del 2001, art. 9, nella parte in cui discrimina l'applicabilità dell'esenzione riservata agli immobili destinati a funzioni assistenziali in ragione delle caratteristiche soggettive del contribuente (l'essere o meno ente con commerciale).

1.2 Con il terzo motivo la ricorrente lamenta erroneità della sentenza di appello per violazione e falsa applicazione del D.L. n. 201 del 2011, art. 13, comma 7, e art. 10, in relazione all'art. 3 Cost., ed al Reg. IMU n. 17 del 2012, art. 3, del Comune di Rozzano. Si argomenta che la diversificazione di trattamento tra gli immobili costituenti abitazione principale e quelli assegnati dagli enti di edilizia residenziale pubblica sarebbe priva di ragionevolezza ed incompatibile con il principio di coerenza interna dell'imposta trattandosi in entrambi i casi di immobili aventi la medesima destinazione oggettiva. La CTR avrebbe dovuto sollevare la questione di costituzionalità del D.L. n. 13 del 2011, art. 13, commi 7 e 10, per violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost., per non avere tali disposizioni equiparato, ai fini IMU, il trattamento degli immobili destinati ad abitazione principale, quale che ne sia il possessore, sia esso persona fisica, oppure l'ente di edilizia residenziale che concede in locazione il cespite affinché sia destinato ad abitazione principale del conduttore.

1.3 Con il quarto motivo la ricorrente si duole dell'erroneità della sentenza per violazione o falsa applicazione del D.L. n. 201 del 2011, art. 13, e del Reg. comunale n. 17 del 2012, art. 3, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1 n. 3, in quanto, avendo il cit. D.L., art. 13, istituito due autonomi tributi, l'uno comunale, per il beneficio tratto dagli immobili siti nel territorio comunale dai servizi indivisibili prestati dal Comune, l'altro statale, corrispondente alla cosiddetta quota erariale ed avente natura patrimoniale, la mancata applicazione (disposta

dalla legge) della quota erariale agli immobili di edilizia residenziale pubblica con l'aliquota di base ad essa propria (0,38%) avrebbe determinato l'illegittimità della disposizione regolamentare che dispone per il tributo comunale l'aliquota di base propria dell'IMU sperimentale (0,76%) comprensiva sia del tributo locale che statale.

2. Il primo motivo è infondato.

2.1 Secondo l'ormai costante orientamento giurisprudenziale, dal quale questo Collegio non ha motivo di discostarsi, "in tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), l'obbligo motivazionale dell'accertamento deve ritenersi adempiuto tutte le volte in cui il contribuente sia stato posto in grado di conoscere la pretesa tributaria nei suoi elementi essenziali e, quindi, di contestare efficacemente l'"an" ed il "quantum" dell'imposta. In particolare, il requisito motivazionale esige, oltre alla puntualizzazione degli estremi soggettivi ed oggettivi della posizione creditoria dedotta, soltanto l'indicazione dei fatti astrattamente giustificativi di essa, che consentano di delimitare l'ambito delle ragioni adducibili dall'ente impositore nell'eventuale successiva fase contenziosa, restando, poi, affidate al giudizio di impugnazione dell'atto le questioni riguardanti l'effettivo verificarsi dei fatti stessi e la loro idoneità a dare sostegno alla pretesa impositiva" (cfr. tra le tante Cass. 26431/2017 4952/2018).

2.2 Orbene è lo stesso ricorrente a dare atto che l'avviso di accertamento reca l'indicazione dei fatti giustificativi dell'imposizione fiscale e dei parametri per la determinazione del suo ammontare nonché l'esplicito riferimento all'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento della riduzione del 50% dell'IMU per i fabbricati inagibili/inabitabili. La CTR nell'affermare, sulla base dell'esame dell'atto impositivo, che "l'amministrazione comunale ha chiaramente e sufficientemente individuato i presupposti di fatto e di diritto (richiamando la normativa applicabile nel caso concreto)" e che "...quanto articolato nell'atto impugnato in primo grado risulta sufficiente alle funzioni dell'obbligo di motivazione consentendo un'agevole interpretazione e comprensione del provvedimento, nonché, - come avvenuto - permettendo al destinatario un effettivo controllo dell'operato dell'amministrazione, così da aprire a una piena tutela giurisdizionale", ha fatto buon governo dei principi giurisprudenziali sopra esposti. Nè può ritenersi sussistente alcuna violazione del principio di leale collaborazione tra contribuente e pubblica amministrazione.

3. Il secondo motivo è manifestamente infondato.

3.1 La questione oggetto della censura è costituita dall'esenzione dal pagamento dell'imposta prevista dal D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, lett i), richiamato dal D.L. n. 201 del 2011, art. 13, e D.Lgs. n. 23 del 2001, art. 9.

3.2 Il cit. D.Lgs., art. 7, lett. i), nella versione modificata ad opera del D.L. n. 1 del 2012, art. 91 bis, convertita con L. n. 27 del 2012, applicabile *ratione temporis* all'annualità oggetto di causa, recita: "gli immobili utilizzati dai soggetti

di cui al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 87, comma 1, lett. c), e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonchè delle attività di cui alla L. 20 maggio 1985, n. 222, art. 16, lett. a)".

3.2 Secondo il costante indirizzo giurisprudenziale (Cass. n. 15407/2017, 4333/2016, 2925/2013 e 5933/2013) in materia fiscale le norme che stabiliscono esenzioni o agevolazioni sono di stretta interpretazione ai sensi dell'art. 14 preleggi, sicchè non vi è spazio per ricorrere al criterio analogico o all'interpretazione estensiva della norma oltre i casi e le condizioni dalle stesse espressamente considerati. Sulla scorta di tale insegnamento questa Corte, anche a Sezioni Unite, ha ripetutamente affermato, con riferimento ad immobili gestiti da IACP che "in materia di ICI, l'esenzione di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, comma 1, lett. (i) - opera alla duplice condizione dell'utilizzazione diretta degli immobili da parte dell'ente possessore e dell'esclusiva loro destinazione ad attività peculiari che non siano produttive di reddito, escludendo che il beneficio possa spettare in caso di utilizzazione indiretta, pur se assistita da finalità di pubblico interesse" (cfr. tra le tante Cass. S.U. 28160/2008, 7385/2012, 2212014, 12313/2017).

3.3 Dal momento che le finalità di carattere sociali svolte per legge dagli enti di edilizia residenziale non valgono ad escludere che quella da loro svolta nel concedere in locazione le unità abitative a loro disposizione, sia pure ad un canone locativo moderato o convenzionato in quanto parametrato alla situazione economica dell'assegnatario, sia un'attività di carattere economico ai sensi di legge, correttamente il giudice di appello ha escluso l'applicabilità della invocata esenzione.

3.4 La ricorrente solleva anche in questa sede la questione di costituzionalità della normativa sull'IMU nella parte in cui non riconosce un trattamento esentivo per alloggi posseduti dagli enti di edilizia residenziale. Il parametro violato è individuato nell'art. 3 Cost; in particolare il sollevamento dall'onere fiscale troverebbe ragionevole fondamento in primo luogo nella asserita destinazione assistenziale degli immobili e in secondo luogo nella incongruenza tra il prelievo fiscale e la limitata disponibilità del cespite, sottoposto a tassazione, avuto riguardo alla imposizione di canoni calmierati.

3.5 Sul punto va precisato che il Giudice delle Leggi ha affrontato il problema in due occasioni, con le sentenze 12 aprile 1996, n. 113, e 2 aprile 1999, n. 119, dichiarando l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

3.6 Questo Collegio non può che ribadire quanto affermato dalle due pronunce sopra riportate e cioè che in materia delle esenzioni e delle riduzioni d'imposta il legislatore gode di ampia discrezionalità, il cui esercizio non è sindacabile se non



per manifesta irragionevolezza o arbitrarietà che nella fattispecie non sussistono. Il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, prevede infatti, alle lett. a), e) e f), l'esenzione di immobili posseduti da Enti pubblici o di proprietà di soggetti di diritto internazionale; e, alle lett. b), c), d), g), h), i), di immobili destinati ad attività peculiari che non siano produttive di lucro e di reddito. Entrambe queste categorie di immobili (e soggetti) presentano rilevanti differenze rispetto a quelli di proprietà degli Enti di edilizia residenziale, che (sia pure a canoni o prezzi predeterminati per legge) sono destinati istituzionalmente alla locazione o, alle condizioni predeterminate dalla legge, alla vendita. Attività, questa, assai diversa rispetto a quelle cui sono verosimilmente destinati gli altri immobili elencati nel D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, e che, contrariamente all'assunto di parte ricorrente, non può definirsi assistenziale. La strutturale diversità fra la destinazione degli immobili di proprietà degli IACP, e quella degli altri immobili previsti dall'art. 7, più volte richiamato rende non irragionevole l'opzione discrezionale del legislatore di non inserire gli enti di gestione del patrimonio edilizio residenziale nell'elenco di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7. Del resto le finalità sociali e di pubblico interesse assolute dai beni immobili posseduti dalla ALER hanno comunque una rilevanza fiscale. Gli enti di gestione degli immobili di edilizia residenziale godono di una riduzione d'imposta del 50% ai sensi del D.P.R. n. 504 del 1992, art. 8, comma 4.

4 Destituito di fondamento è il terzo motivo.

4.1 Ai sensi del D.L. n. 201 del 2011, art. 13, comma 2, istitutiva dell'IMU sperimentale "l'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, ivi compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa. Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente". Il successivo comma 7 stabilisce che "l'aliquota è ridotta allo 0,4 per cento per l'abitazione principale e per le relative pertinenze. I comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino a 0,2 punti percentuali".

4.2 Dal chiaro tenore della disposizione sopra indicata si evince che per poter usufruire dell'agevolazione è il soggetto passivo dell'imposta (proprietario, titolare di un diritto reale o concessionario) che si deve trovare ad utilizzare concretamente l'alloggio; tale situazione non ricorre nell'ipotesi in cui i beni immobili vengono concessi in godimento dalla ALER agli assegnatari delle unità immobiliari abitativa in quanto legittimato passivo dell'imposta è l'Ente possessore dell'immobile diverso dalla persona fisica locataria.

4.3 Essendo la norma sopra richiamata di natura agevolativa ogni possibilità di interpretazione in via analogica o estensiva è preclusa. E' inoltre manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma così interpretata per

incongrua disparità di trattamento operata dal legislatore tra gli immobili destinati ad uso abitativo di proprietà delle singole fisiche gli alloggi assegnati dalla ALER. La posizione degli enti gestori del patrimonio residenziale pubblico, in quanto persone giuridiche soggetti passivi dell'imposta patrimoniale che operano sul libero mercato con criteri di economicità, è del tutto eterogenea rispetto a quella non solo degli assegnatari degli alloggi, ma anche delle persone fisiche soggetti passivi del tributo titolari di diritti reali su unità immobiliari da loro direttamente adibite al soddisfacimento del bisogno primario abitativo proprio e della propria famiglia, con la conseguenza che una disciplina differenziata di tali ipotesi non è irragionevole e rientra nella discrezionalità del legislatore (cfr. Corte Cost. ord. 21472011 Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 7 novembre 2013, n. 945; Tar Liguria, Sez. II, 22 maggio 2013, n. 992).

5. Il quarto motivo è infondato.

5.1 L'imposta municipale propria (IMU), istituita con il D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, avrebbe dovuto essere applicata a decorrere dal 2014, in sostituzione dell'IRPEF, delle relative addizionali e dell'ICI. Pur tuttavia, la necessità di reperire ulteriori risorse per la finanza pubblica ha indotto il legislatore con il D.L. n. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 13, (recante "disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici") ad anticipare l'introduzione di tale imposta, in via sperimentale, a decorrere dal 2012 ed a posticipare l'introduzione dell'imposta a regime a decorrere dal 2015. In particolare, tale articolo - nel testo in vigore alla data di adozione dell'atto impugnato - prevede ai commi 6 e 7, che "L'aliquota di base dell'imposta è pari allo 0,76 per cento. I comuni con deliberazione del consiglio comunale, adottata ai sensi del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 52, possono modificare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali. L'aliquota è ridotta allo 0,4 per cento per l'abitazione principale e per le relative pertinenze. I comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino a 0,2 punti percentuali" Ai sensi del successivo comma 11". Dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo e per le relative pertinenze, si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, Euro 200 rapportati al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione; se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica.". Lo stesso comma ha, inoltre, previsto che tale detrazione si applica anche "alle unità immobiliari di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 8, comma 4," (cioè "agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari") e che "per tali fattispecie non si applica la riserva della quota di imposta prevista dal comma 11, a favore dello Stato". Tale comma 11, ha riservato allo Stato "la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato

applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze".

5.2 L'interpretazione fornita dal ricorrente del combinato disposto delle disposizioni passate in rassegna secondo la quale la rinuncia da parte dello Stato alla propria quota di imposta relativamente a tali alloggi deve intendersi effettuata a favore dell'ATER e non del Comune non può essere condivisa. L'esame del testo normativo non autorizza infatti a ritenere che la quota non più riservata allo Stato sia devoluta a favore degli enti che operano nel settore dell'edilizia residenziale pubblica assoggettandoli alla sola "aliquota comunale dello 0.38%".

5.3 Il legislatore si è limitato a prevedere la non applicazione della quota di imposta riservata a favore dello Stato senza disporre che essa non sia dovuta (come invece il legislatore ha fatto in altri casi: cfr. il cit. art. 13, che al comma 11, ha disposto che non è dovuta la quota di imposta dovuta allo Stato per gli immobili dei Comuni nei propri territori, ovvero laddove ha espressamente ridotto l'aliquota base, come nel caso dell'abitazione principale e per i fabbricati rurali ad uso strumentale in agricoltura).

5.4 La tesi della ricorrente è, inoltre, smentita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha avuto modo di chiarire, con la nota 15 giugno 2012, n. 12507, rispondendo a specifico quesito formulato al riguardo: "dalla lettura sistematica delle norme in questione emerge che il legislatore, attraverso la previsione della rinuncia da parte dello Stato alla propria quota IMU, ha inteso destinare al Comune tutto il gettito del tributo, non più decurtato della quota statale, e non ridurre dallo 0,76 per mille allo 0,38 l'aliquota base applicabile agli immobili in questione". Negli stessi termini si è espresso il Ministero con la nota prot. n. (OMISSIS) in cui è stata data risposta al quesito rivolto sul punto dal Comune resistente. Privo di apprezzabile apporto interpretativo, contrariamente a quanto ipotizzato dalla ricorrente, è l'ordine del giorno n. (OMISSIS), con il quale il Senato ha invitato il Governo ad interpretare "con appositi atti di natura secondaria" la normativa in questione nel senso che la rinuncia era stata effettuata a favore degli enti di edilizia residenziale pubblica, in quanto tale richiesta non ha avuto alcun seguito e non sono stati mai assunti i richiesti "atti di natura secondaria". Va, infine, segnalato il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Veneto, sent. n. 34, 35, 36/2014, TAR Abruzzo, sent. n. 434/2013, TAR Liguria, sent. n. 992/2013) secondo cui, nell'escludere la devoluzione a favore dell'ATER e non del Comune della quota di imposta oggetto di rinuncia da parte dello Stato, il legislatore ha semplicemente inteso favorire in via indiretta la fissazione da parte dei Comuni, compatibilmente con le esigenze di bilancio, di un'aliquota meno onerosa nei confronti di tali alloggi; per cui, solo ove la situazione finanziaria del Comune lo avesse consentito, avrebbe potuto prevedersi anche per tali alloggi un'aliquota

inferiore all'aliquota base.

5.5 La fissazione da parte della Giunta dell'aliquota nella misura dello 0,79% è quindi pienamente legittima in quanto rientra nel parametro (0,46% e 1,06%) previsto dalla legge ed è conforme alle norme regolamentari.

6. Conclusivamente il ricorso va rigettato.

7. Sussistono giusti motivi, in considerazione dell'assenza di precedenti di questa Corte sulla questione della quota di tributo oggetto di rinuncia da parte dello Stato, per compensare interamente tra le parti le spese del presente giudizio.

### **P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso e compensa tra le parti le spese del presente giudizio. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1- bis.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, il 18 giugno 2019.

Depositato in Cancelleria il 25 luglio 2019

\*\*\*

### **CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. V, SENTENZA N. 18998 DEL 16 LUGLIO 2019.**

#### **ICI: IMPOSSIBILITÀ GIURIDICA DI UTILIZZARE UNA RENDITA PRIMA DELLA SUA NOTIFICA.**

La vicenda sottesa al caso esaminato riguarda una sentenza di secondo grado con cui è stato rigettato l'appello proposto dall'Ente avverso la sentenza emessa dai Giudici di prime cure avente ad oggetto un avviso di accertamento relativo all'IMU per l'anno 2009 rispetto al quale la società ricorrente aveva eccepito la mancata notifica della rendita catastale utilizzata per il calcolo dell'imposta comunale sugli immobili. Nell'atto di appello il Comune ha sostenuto non essere necessaria la notifica preventiva della rendita pur trattandosi di procedura DOCFA. Nel rigettare l'appello proposto i Giudici Tributari hanno invece affermato che dal 1 gennaio 2000, gli atti di attribuzione o modifica della rendita catastale acquistano effetto per il contribuente solo a decorrere dal giorno della loro notificazione la medesimo.

Sulla vicenda la Suprema Corte ha chiarito che l'art. 74, comma 1, della legge 21 novembre 2000, n. 342 va interpretato nel senso dell'impossibilità giuridica di utilizzare una rendita prima della sua notifica, ma non esclude la utilizzabilità della rendita medesima, una volta notificata, a fini impositivi, anche per annualità di imposta anteriori ("sospese"), ancora suscettibili di accertamento, di

liquidazione o di rimborso.

Ne consegue che la determinazione della base imponibile, tanto per i fabbricati non iscritti in catasto, quanto per quelli in relazione ai quali siano intervenute variazioni permanenti, va sempre effettuata, anche per le annualità pregresse, in base alla rendita catastale, a prescindere dall'epoca di notificazione o di definitiva attribuzione.

Di seguito il testo integrale del provvedimento commentato.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE TRIBUTARIE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CHINDEMI Domenico - Presidente -

Dott. FASANO Anna Maria - Consigliere -

Dott. MONDINI Antonio - Consigliere -

Dott. BOTTA Raffaele - Consigliere -

Dott. MARTORELLI Raffaele - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

**SENTENZA**

sul ricorso 14895-2017 proposto da:

COMUNE DI ISCHIA, in persona del Sindaco pro tempore, domiciliato in ROMA P.ZZA CAVOUR presso la cancelleria della CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'Avvocato GENNARO DI MAGGIO giusta delega in calce;

- ricorrente -

**contro**

SOCIETA' LA NINFEA SAS DI M.F. & C.;

- intimato -

avverso la sentenza n. 11117/2016 della COMM. TRIB. REG. di NAPOLI, depositata il 09/12/2016;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 06/06/2019 dal Consigliere Dott. RAFFAELE MARTORELLI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. GIOVANNI GIACALONE che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

udito per il ricorrente l'Avvocato MONACO per delega orale dell'Avvocato DI MAGGIO che si riporta agli atti.

## **Svolgimento del processo**

La C.T.R. di NAPOLI con sentenza 1111/47/16 rigettava l'appello proposto dal Comune di Ischia avverso la sentenza della CTP di NAPOLI 18606/46/2015, emessa nei confronti di La Ninfea sas di M.F. La ricorrente aveva proposto ricorso avverso l'avviso di accertamento relativo all'ICI per l'anno 2009, con riferimento ad un immobile sito nel Comune di (OMISSIS) alla (OMISSIS), eccependo la carenza di motivazione dell'atto e la mancata notifica della rendita catastale utilizzata per il calcolo ICI. Il ricorso era stato accolto dalla CTP di Napoli.

Con il proposto appello il Comune di Ischia aveva sostenuto che non era necessaria la notifica preventiva della rendita, pur trattandosi di una procedura DOCFA. Nel rigettare il gravame la CTR aveva, viceversa, affermato, anche alla luce del disposto della L. n. 212 del 2000, che la disposizione di cui alla L. n. 342 del 2000, art. 74, stabiliva che, a decorrere dal 1.1.2001, gli atti di attribuzione o di modifica della rendita catastale avevano effetto per il contribuente soltanto dal giorno della loro notificazione. A differenza della precedente disciplina (D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 5, n. 4), che faceva riferimento alla mera comunicazione della rendita, la nuova normativa, che imponeva la notificazione, non poteva essere interpretata in senso peggiorativo e meno garantistico di quella precedente. Nella specie era pacifico che la rendita posta alla base dell'avviso di accertamento impugnato era quella diversa modificata dall'Ufficio e per la quale non risultava la notifica alla contribuente.

Avverso detta sentenza proponeva ricorso innanzi a questa Corte il Comune di Ischia eccependo:

1-nullità - errata interpretazione di norme di legge - violazione e falsa applicazione della L. n. 342 del 2000, art. 74, D.Lgs. n. 504 del 1994, art. 2, comma 1, lett. a), e art. 11, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3.

2- nullità - errore del procedimento - violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 504 del 199, artt. 2, 5 e 11, e L. n. 340 del 2000, art. 74, e L. n. 350 del 2003, art. 2, comma 41, e D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 3, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5.

L'intimata La Ninfea sas di M.F. non si costituiva.

## **Motivi della decisione**

A sostegno del primo motivo di ricorso il ricorrente deduceva che l'art. 74 citato, nello stabilire che gli atti modificativi o attributivi della rendita catastale avevano efficacia dalla loro notifica, non aveva voluto restringere il potere di accertamento tributario al periodo successivo alla notificazione del classamento, ma piuttosto segnare il momento a partire del quale l'amministrazione comunale poteva richiedere la nuova rendita ed il contribuente poteva tutelare le sue ragioni contro di essa non potendosi confondere l'efficacia della modifica della rendita

catastale (coincidente con la notificazione dell'atto) con la sua applicabilità che, invece, andava riferita all'epoca della variazione materiale che aveva portato alla modifica. Se dalla notificazione discendeva l'efficacia degli atti attributivi o modificativi delle rendite, ciò non comportava la inutilizzabilità della rendita medesima, una volta notificata, ai fini impositivi, anche per le annualità di imposte anteriori ("sospese"), ancora suscettibili di accertamento, di liquidazione o di rimborso. Di conseguenza la determinazione della base imponibile, tanto per i fabbricati non iscritti al catasto, quanto per quelli in relazione ai quali fossero intervenute variazioni permanenti andava sempre effettuata per le annualità pregresse, in base alla rendita catastale, a prescindere dall'epoca di notificazione o di definitiva attribuzione. La censura è fondata. Come osservato in più occasioni dalla giurisprudenza di questa Corte (Cass. n. 23600/2011), in tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), la L. 21 novembre 2000, n. 342, art. 74, comma 1, nel prevedere che, 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, va interpretato nel senso dell'impossibilità giuridica di utilizzare una rendita prima della sua notifica, ma non esclude la utilizzabilità della rendita medesima, una volta notificata, a fini impositivi, anche per annualità di imposta anteriori ("sospese"), ancora suscettibili di accertamento, di liquidazione o di rimborso. Ne consegue che la determinazione della base imponibile, tanto per i fabbricati non iscritti in catasto, quanto per quelli in relazione ai quali siano intervenute variazioni permanenti, va sempre effettuata, anche per le annualità pregresse, in base alla rendita catastale, a prescindere dall'epoca di notificazione o di definitiva attribuzione, (conforme a S.U. n. 3160 del 9.2.2011). Sul punto anche Cass. 7434/2014.

In ragione della corretta interpretazione della norma di cui al richiamato art. 74, l'Ufficio, definitivamente accertata la rendita come variata dall'Agenzia del Territorio (rispetto alla quale non erano state sollevate contestazioni e che non era stata evocata in giudizio) aveva correttamente applicato le rendite rivalutate (da detta Agenzia) non solo ai periodi successivi di imposta, ma anche a quelli ancora suscettibili di accertamento, ove lo stato dell'immobile che aveva determinato le rendite, fosse rimasto immutato. Il termine ai sensi del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 11, come novellato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296, comma 173, lett. d), era quello del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati, o avrebbero dovuto, essere effettuati. Pertanto considerando che la denuncia era intervenuta nel 2003 e che l'Agenzia del Territorio aveva fatto la sua variazione nel 2004 (divenuta definitiva per mancata contestazione), l'Ufficio poteva reatragire per cinque anni l'omesso pagamento dell'imposta per la contribuente.

A sostegno del secondo motivo l'Ufficio rilevava che il tema dell'omessa notifica delle rendite catastali andava superato dalla effettiva legale conoscenza delle

rendite medesime che la contribuente aveva avuto in data antecedente non solo all'atto di accertamento, ma anche al maturare del debito.

In proposito evidenziava come l'Ente impositore in data 15.10.2007 avesse notificato alla ricorrente avvisi di accertamento ICI per gli anni 2002-2003-2004 ed era pertanto perfettamente a conoscenza della nuova rendita da utilizzare per il pagamento dell'imposta per l'anno 2009. La CTR di Napoli con sentenze n. 60/32/12 e sentenze n. 296/31/12 e 9742/18/14 avevano accolto la tesi del Comune di Ischia.

Pertanto essendo il primo atto di accertamento intervenuto nell'anno 2007, a mente del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 3, doveva ritenersi, con riguardo ad un primo profilo, che la notifica del primo atto di accertamento relativo a dette rendite integrasse la notifica di queste ultime ponendo il contribuente nella condizione di piena e legale conoscenza di tale evento; con riguardo ad un secondo profilo, ove si censurasse l'atto successivo per omessa notifica dell'atto presupposto, il richiamato D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 19, comma 3, consentiva, di impugnare anche quest'ultimo in uno con l'atto successivo e la mancata impugnazione rendeva conseguentemente l'atto presupposto definitivo.

Nel caso in esame, avendo ricevuto la notifica degli atti di accertamento ICI con rendita modificata dall'anno 2007, la mancata impugnazione aveva dato valore di legale conoscenza di detta rendita per l'anno 2009 e l'eccezione di omessa notifica formulata nell'anno 2014 doveva ritenersi inammissibile.

Sul punto questa Corte (Cass. 25550/2014) ha precisato che in tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), la disciplina prevista dalla L. 21 novembre 2000, n. 342, art. 74, comma 3, per la quale la notifica dell'atto impositivo ai fini ICI vale anche come atto di notificazione della rendita attribuita, comporta l'obbligo di impugnazione autonoma dell'atto modificativo della rendita catastale nei 60 giorni dalla data della notifica, stante l'autonomia tra i giudizi di impugnazione dell'atto di attribuzione della rendita catastale e dell'atto impositivo emanato dall'ente locale. Ne consegue che, in caso di omessa impugnazione dell'atto di attribuzione della rendita catastale, quest'ultimo diviene definitivo, non potendosi estendere l'effetto sospensivo della richiesta di accertamento con adesione, di cui al D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 12, comma 2, all'autonomo giudizio di impugnazione dell'atto quale attributivo della rendita catastale.

Va infine evidenziato, come questa Corte, con riferimento ad altro procedimento tra le stesse parti, in cui ricorrente era la soc. Ninfea s.a.s., relativo ad altre annualità (2003-2004), abbia avuto modo di confermare gli stessi principi qui affermati. (Cass. 4971/2018).

Le spese seguono la soccombenza relativamente al giudizio di legittimità, con compensazione delle spese del giudizio di merito.



## **P.Q.M.**

Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito rigetta l'originario ricorso. Condanna la società contribuente al pagamento delle spese processuali del giudizio di legittimità liquidate in Euro 2.900,00, oltre spese generali ed accessori di legge. Dichiara compensate le spese del giudizio di merito.

Così deciso in Roma, il 6 giugno 2019.

Depositato in Cancelleria il 16 luglio 2019

\*\*\*

## **CORTE CASSAZIONE, SEZ. VI, ORDINANZA N. 17773 DEL 3 LUGLIO 2019.**

**ICI: L'ISCRIZIONE NEL CATASTO EDILIZIO COSTITUISCE PRESUPPOSTO SUFFICIENTE PER L'ASSOGGETTAMENTO ALL'IMPOSTA.**

La vicenda giunta all'attenzione della Suprema Corte di Cassazione ha ad oggetto la questione dell'assoggettabilità all'ICI di immobili dichiarati inagibili. Nello specifico alla sentenza d'appello con cui la CTR della Campania ha ritenuta legittima l'ICI applicata sul complesso immobiliare valutato inagibile la società contribuente ha proposto ricorso per Cassazione.

Il Collegio, a seguito dell'analisi delle norme in materia, ha rigettato il ricorso chiarendo che l'iscrizione nel catasto edilizio dell'unità immobiliare costituisce di per sé presupposto sufficiente perché l'unità stessa sia considerata fabbricato e, di conseguenza, assoggettata all'imposta prevista per tale specie di immobile. Né, ai fini dell'assoggettamento all'imposta, assume rilievo la idoneità dell'immobile a produrre reddito infatti, l'art. 8, comma 1, del Dlgs. n. 504/1992, istitutivo dell'ICI, consente soltanto di ridurre l'imposta del 50%, ma non di escludere dall'Imposta un fabbricato inagibile od inabitabile.

Di seguito l'ordinanza in esame.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE SESTACIVILE  
SOTTOSEZIONE T**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:  
Dott. GRECO Antonio - Presidente -

Dott. ESPOSITO Antonio Francesco - Consigliere -  
Dott. LUCIOTTI Lucio - Consigliere -  
Dott. CASTORINA Rosaria Maria - rel. Consigliere -  
Dott. GORI Pierpaolo - Consigliere -  
ha pronunciato la seguente:

## **ORDINANZA**

sul ricorso 13309-2018 proposto da:

FARO SRL, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA BALDASSARRE CASTIGLIONE 55, presso lo studio dell'avvocato ALESSANDRO VOGLINO, rappresentata e difesa dall'avvocato FABIO BENINCASA;

- ricorrente -

### **contro**

COMUNE DI POZZUOLI, in persona del Dirigente dell'Avvocatura pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA V.G. GALATI 100/C, presso lo studio dell'avvocato ANNA D'ALISE, rappresentato e difeso dall'avvocato ACHILLE IROSO;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 906516/2017 della COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE di NAPOLI, depositata il 25/10/2017;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio non partecipata del 18/04/2019 dal Consigliere Relatore Dott. ROSARIA MARIA CASTORINA.

### **Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

La Corte:

costituito il contraddittorio camerale ai sensi dell'art. 380 bis c.p.c., come integralmente sostituito dal D.L. n. 168 del 2016, art. 1 - bis, comma 1, lett. e), convertito, con modificazioni, dalla L. n. 197 del 2016, osserva quanto segue;

La CTR della Campania con sentenza n. 9065/16/2017, depositata il 25 ottobre 2017 rigettava l'appello proposto da il Faro s.r.l. nei confronti del Comune di Pozzuoli avverso la pronuncia di primo grado della CTP di Napoli che ha rigettato il ricorso della contribuente e ritenuta legittima l'Ici applicata sul complesso immobiliare "Lido Le Dune".

Avverso la sentenza della CTR il Faro s.r.l. propone ricorso per cassazione affidato a due motivi.

Resiste il Comune di Pozzuoli con controricorso.

1. Con il primo motivo la contribuente deduce la nullità della sentenza per omessa motivazione su un fatto controverso e decisivo per il giudizio in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5.

2. Con il secondo motivo la contribuente deduce la violazione del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 8, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3.

Nei motivi si lamenta che la CTR non avrebbe valutato che il fabbricato era inagibile e che, conseguentemente non aveva le caratteristiche per essere tassato senza che venisse applicata la riduzione per i fabbricati inagibili.

Le censure sono suscettibili di trattazione congiunta.

Esse non sono fondate.

Il D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, istitutivo dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) dispone, per quanto qui rileva: - all'art. 1, comma 2, che "presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa"; - all'art. 2, comma 1, lett. a), che "ai fini dell'imposta di cui all'art. 1 (...) per fabbricato si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano, considerandosi parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza; il fabbricato di nuova costruzione è soggetto all'imposta a partire dalla data di ultimazione dei lavori di costruzione ovvero, se antecedente, dalla data in cui è comunque utilizzato"; - all'art. 8, comma 1, che: (a) "l'imposta è ridotta del 50% per cento per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni" (precisando che "l'inagibilità o inabitabilità è accertata dall'ufficio tecnico comunale con perizia a carico del proprietario, che allega idonea documentazione alla dichiarazione" e che "in alternativa il contribuente ha facoltà di presentare dichiarazione sostitutiva ai sensi della L. 4 gennaio 1968, n. 15, rispetto a quanto previsto dal periodo precedente").

Dall'analisi delle norme richiamate si desume, in primo luogo, l'irrilevanza, ai fini dell'assoggettamento all'imposta, della idoneità dell'immobile a produrre reddito: l'art. 8, comma 1, infatti, nell'incipit consente soltanto di ridurre l'imposta del 50%, ma non di escludere dall'imposta un fabbricato inagibile od inabitabile (sempre che di fatto non sia utilizzato). Da ciò si evince l'assoggettamento, comunque, all'imposta di fabbricati presumibilmente non idonei a produrre reddito. In secondo luogo, dalla struttura dell'art. 2, comma 1, poi, deriva che, "ai fini dell'imposta di cui all'art. 1", per "fabbricato" deve intendersi ogni "unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano" (poi catasto dei fabbricati).

L'iscrizione nel catasto edilizio dell'"unità immobiliare", quindi, costituisce di per sè presupposto sufficiente perchè l'unità sia considerata "fabbricato" e, di conseguenza, assoggettata all'imposta prevista per tale specie di immobile (Cass. 3436/2019).

La deduzione circa l'omesso esame della perizia di parte, pecca di specificità non

essendo stato riprodotte le parti della relazione tecnica che avrebbero documentato la dedotta e non provata inagibilità degli immobili che la CTR avrebbe omesso di esaminare.

La CTR ha evidenziato, motivando correttamente sul punto, che la parziale inagibilità degli immobili rileva ai fini della riduzione, a norma del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 8, solo se la contribuente abbia presentato la prescritta dichiarazione, cosa nella specie non avvenuta.

Il ricorso deve essere, conseguentemente, rigettato.

Le spese seguono la soccombenza.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 - bis.

## **P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso.

Condanna Il Faro s.r.l. al pagamento delle spese processuali che liquida in Euro 2300,00 oltre rimborso forfettario spese generali e accessori di legge se dovuti.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 - bis.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 18 aprile 2019.

Depositato in Cancelleria il 3 luglio 2019

\*\*\*

## **CORTE CASSAZIONE, SEZ. V, SENTENZA N. 19166 DEL 17 LUGLIO 2019.**

### **CONTRATTI DI LEASING: IL LOCATARIO PAGA L'IMU FINO ALLA RICONSEGNA DELL'IMMOBILE.**

La vicenda sottoposta all'attenzione della Consulta riguarda la soggettività passiva dell'imposta sugli immobili concessi in leasing a seguito di risoluzione.

Nel caso di specie la Cassazione si è pronunciata in maniera difforme rispetto al passato quando con la sentenza n. 13973 del 22.05.2019 ha prediletto la tesi che vede il permanere della soggettività passiva dell'imposta in capo al concedente a seguito della risoluzione del contratto.

Invero la Consulta con la sentenza in commento ha prediletto la contraria e diversa tesi secondo cui la soggettività passiva permane in capo al locatario anche a seguito della risoluzione contrattuale.

Tale ultima soluzione viene fondata sul c.d. fenomeno dell'ultrattività e sulla

diversità del concetto di possesso rispetto a quello di detenzione contenuto nella normativa IMU.

Più precisamente, secondo la Cassazione, in base al fenomeno della “c,d, ultrattività:” in caso di risoluzione della locazione, il locatario conserva, fino alla riconsegna del bene, la stessa posizione che aveva nella fase fisiologica del rapporto, che dunque continua da questo punto di vista a produrre i suoi effetti tipici, quale in specie quello di gravare il locatario di tutti i rischi inerenti alla perdita o al deterioramento del bene locato e di danni a terzi, degli obblighi di custodia, manutenzione e riconsegna del bene, nonché dell'obbligazione (ex art. 1591 c.c.) di corrispondere il canone correlato al godimento del bene parametrato all'importo stabilito nel contratto.

Il pronunciamento in esame trova il proprio fondamento anche sulla diversità del concetto di possesso nella normativa IMU rispetto a quello civilistico ex articolo 1140 del Codice civile, siccome ricomprende anche alcune posizioni giuridiche che il diritto civile qualifica come “detenzione”, tra le quali è compresa la posizione del locatario finanziario, che vanta un diritto personale di godimento sul bene.

Di seguito il testo integrale della sentenza commentata.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI IASI Camilla - Presidente -

Dott. CROLLA Cosmo - Consigliere -

Dott. BALSAMO Milena - Consigliere -

Dott. MONDINI Antonio - Consigliere -

Dott. PENTA Andrea - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

**SENTENZA**

sul ricorso 16164/2016 proposto da:

MEDIOCREDITO ITALIANO S.P.A. (C.F. e P.I.: (OMISSIS)), con sede in (OMISSIS), quale incorporante della LEASINT S.P.A. - giusta atto di fusione per incorporazione del 20 dicembre 2013 ai rogiti del notaio Ma.Ca.Do.St. (rep. n. 202; racc. n. 137) -, in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante pro tempore Dott. M.R. (C.F.: (OMISSIS)), difesa dagli Avv.ti Prof. Pasquale Russo (C.F.: RSPQL39E02F924H), Guglielmo Fransoni (C.F.: FRNGLL64T29F537J) e Francesco Padovani (C.F.:

PDVFNC72T25D612L), anche disgiuntamente tra loro, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avv. Prof. Guglielmo Fransoni, in Roma alla Via Crescenzo n. 2, giusta la procura speciale in calce al ricorso;

- ricorrente -

### **contro**

Comune di San Benedetto dei Marsi (P.iva: (OMISSIS), C.F.: (OMISSIS)), in persona del Sindaco Avv. D.Q. (C.F.: (OMISSIS)), con sede in (OMISSIS), rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Gianfranco Palermo (C.F.: PLR GFR 40SO4 H501E) e dall'Avv. Claudio Miglio (C.F.: MGL CLD 83M08 E472R) ed elettivamente domiciliato presso il loro Studio in Roma, alla Piazza Sallustio n. 9, giusta procura speciale a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1463/04/2015 emessa dalla CTR Abruzzo in data 02/12/2015 e non notificata;

udita la relazione della causa svolta all'udienza pubblica del 2/4/2019 dal Consigliere Dott. Penta Andrea;

udite le conclusioni rassegnate dal Procuratore Generale della Repubblica Dott. Basile Tommaso, nel senso dell'accoglimento del ricorso;

udite le conclusioni dell'Avv. Pasquale Russo, per la ricorrente, e dell'Avv. Sergio Talini, per delega dell'Avv. Gianfranco Palermo, per il controricorrente.

### **Svolgimento del processo**

La Mediocredito Italiano S.p.A. impugnava il diniego opposto al rimborso dell'Imu versata in relazione all'immobile concesso in locazione finanziaria (leasing), osservando che, pur risolto il contratto per inadempienze in data 31.07.2009, l'immobile, di fatto, non era stato rilasciato e detenuto materialmente dal conduttore. A conforto della tesi, richiamava la sopravvenuta disciplina ai fini della Tasi (L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 672), la quale statuisce che la durata del contratto è da riferire alla effettiva consegna del bene al locatore, comprovata da verbale di consegna. Chiedeva, quindi, la declaratoria del diritto al rimborso dell'imposta versata.

Il Comune di San Benedetto dei Marsi, nel costituirsi in giudizio, contestava l'assunto della controparte e ne chiedeva il rigetto.

La CTP di L'Aquila, con la sentenza n. 772/1/2014, rigettava il ricorso, principalmente non ritenendo applicabile la L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 672, all'imposta Imu. In particolare, nel richiamare la normativa istitutiva dell'Imu (D.Lgs. n. 23 del 2011), rilevava che, ai fini dell'individuazione della durata contrattuale, operava uno stretto riferimento al rapporto in essere, sicchè, nel caso di contratto di leasing risolto prima dello scadere, il soggetto passivo del tributo doveva essere individuato nel titolare di diritto reale sull'immobile.

La contribuente impugnava la sentenza.

Il Comune di San Benedetto dei Marsi, contestava i motivi di appello e controdeduceva, rilevando la corrispondenza della disciplina Ici con quella Imu e rappresentando che, ex art. 1140 c.c., il possessore del bene non coincideva con il mero detentore.

Evidenziava altresì che per le annualità precedenti, ai fini Ici, la società aveva regolarmente adempiuto agli obblighi fiscali.

Con sentenza del 22.12.2015, la C.T.R. Abruzzo rigettava l'appello sulla base delle seguenti considerazioni:

1) parte ricorrente, a seguito di risoluzione anticipata del contratto di leasing, era ritornata legittimo possessore del bene, tanto da adempiere ai conseguenti obblighi tributari;

2) nè poteva invocarsi in senso contrario la disposizione normativa introdotta con la L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 672, che, ai fini della imposta Tasi, precisa che la durata del contratto è riferita alla data di riconsegna del bene al locatore comprovata dal verbale di consegna;

3) invero i diversi presupposti impositivi (rispettivamente, il possesso di immobili e il collegamento ai servizi erogati e fruibili) distinguevano l'Imu dalla Tasi.

Per la cassazione della sentenza ha proposto ricorso la Mediocredito Italiano s.p.a., sulla base di un unico motivo. Il Comune di San Benedetto dei Marsi ha resistito con controricorso.

In prossimità dell'udienza entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative ex art. 378 c.p.c..

## **Motivi della decisione**

1. Con l'unico motivo la ricorrente deduce la nullità della sentenza per violazione e/o falsa applicazione del D.Lgs. n. 23 del 2001, art. 9, comma 1, e L. n. 147 del 2013, art. 1, comma 672 (in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), per aver la CTR identificato il soggetto passivo per l'IMU nella società concedente il leasing sulla base della mera risoluzione del contratto per inadempimento dell'utilizzatore, a prescindere dalla effettiva riconsegna del cespite.

1.1. Il motivo è fondato.

Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario (recte, utilizzatore), a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto.

Così recita testualmente il D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, art. 9, comma 1, u.p..

E dunque, in deroga al principio che individua il presupposto per l'applicazione dell'IMU nel "possesso" degli immobili, la soggettività passiva dell'IMU, rispetto agli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, detenuti in leasing, è riferita al locatario.

Quanto alla decorrenza, si fa riferimento senza dubbio alla data di stipula del contratto.

Più critica, invece, è l'individuazione del termine del contratto, in caso di risoluzione, e del momento in cui la soggettività passiva IMU torna in capo alla società di leasing: si ha, infatti, in un primo momento la cessazione del contratto ed in un secondo momento la riconsegna materiale del bene. Le due date difficilmente possono coincidere, dal punto di vista pratico, e anzi può succedere che tra la cessazione del contratto e il verbale di riconsegna intercorra del tempo, talvolta anche non breve.

Due sono gli orientamenti formatisi sul punto.

1.2. Secondo un primo indirizzo, solo finché dura il contratto il soggetto passivo è il locatario, cioè il detentore. Dalla data di risoluzione per inadempimento del contratto di leasing il contratto cessa, e quindi il locatario non sarebbe più da considerarsi soggetto passivo, che ritornerebbe ad essere il proprietario (società di leasing).

A nulla rileverebbe, invece, il fatto che la riconsegna non sia contestuale alla risoluzione del contratto. Difatti, la mancata riconsegna del bene non inciderebbe sulla durata del rapporto che, per effetto della risoluzione, non sarebbe più in vigore e avrebbe, pertanto, avuto fine.

In definitiva, nel periodo intercorrente fra la risoluzione anticipata del contratto e la riconsegna del bene, sarebbe il proprietario a dover versare l'Imu, in quanto il locatario sarebbe un mero detentore senza titolo del bene.

La riconsegna farebbe parte degli aspetti ultra-contrattuali.

A conferma di tale lettura, viene valorizzato lo stesso D.Lgs. n. 23 del 2011, art. 9 che, nell'individuare la decorrenza della soggettività passiva in capo al conduttore, fa riferimento alla data di stipula del contratto e non alla materiale consegna del bene (si pensi, ad esempio, al caso di immobili ancora non costruiti).

Del resto, si aggiunge, all'art. 1458 c.c., testualmente prevede che la risoluzione del contratto per inadempimento abbia effetto retroattivo fra le parti, ragion per cui come effetto automatico dell'atto di risoluzione la soggettività d'imposta tornerebbe in capo all'originario proprietario del bene.

Semmai, dall'inadempimento dell'obbligo di riconsegna deriverebbe una diversa responsabilità del locatario stesso da farsi valere in sede civile (facendo riferimento alle disposizioni degli artt. 1591 e 1529 c.c., che prevedono in capo alla società di leasing il diritto ad un equo compenso per l'uso dei fabbricati, oltre al risarcimento del danno).

La prevalente giurisprudenza tributaria di merito è nel senso che, poichè la norma citata fa riferimento alla durata del contratto e per la data iniziale prende in considerazione l'esistenza del vincolo contrattuale e non già la consegna del bene locato e quindi la sua materiale detenzione da parte dell'utilizzatore, egualmente



per il termine finale bisogna fare riferimento alla cessazione del contratto, prescindendo dalla effettiva riconsegna del bene al concedente (da ult. in tal senso, Comm. trib. prov. Modena 12 aprile 2017 n. 327, conf. Ctr Trieste n. 305/2016; Ctp Como n. 146/2016; Ctp Modena n. 721/2016; Ctp Bergamo n. 590/2015; Ctp Lecco n. 133/2015, Ctp Mantova n. 122/2015).

Una diversa interpretazione della norma condurrebbe, sostengono i fautori dell'indirizzo in esame, al paradosso che il proprietario-locatore ordinario dovrebbe corrispondere il tributo in ogni caso, mentre il concedente il leasing non pagherebbe fino a quando non fosse rientrato in possesso del bene, scaricando in tal modo sull'erario gli effetti pregiudizievoli dell'inadempimento di un'obbligazione privatistica.

1.3. Secondo l'opposto indirizzo, invece, per durata del contratto di locazione finanziaria dovrebbe intendersi il periodo intercorrente dalla data della stipulazione alla data di riconsegna effettiva del bene al locatore.

L'utilizzatore, dunque, sarebbe il soggetto passivo IMU fino alla data di riconsegna dell'immobile, comprovata dal relativo verbale.

Questa tesi (cfr., nella giurisprudenza di merito, Ctp Reggio Emilia, 8 luglio 2016 n. 218, Ctp Terni n. 274/2016, Ctp Pavia n. 180/2016) si fonda sulle istruzioni contenute nel Dm 30 ottobre 2012, lì dove si specifica che, nel caso di risoluzione anticipata del contratto o di mancato esercizio del riscatto finale del bene, il passaggio della soggettività passiva si verifica con la riconsegna del bene, comprovata dal relativo verbale; nonchè sulla legge di Stabilità per il 2014, la quale - nell'ambito della Iuc (Imposta unica municipale che comprende Imu, Tasi e Tari) aveva previsto che la Tasi fosse dovuta dal locatario per tutta la durata del contratto: intendendosi come tale il periodo che intercorre tra la stipula e la riconsegna del bene al locatore (comprovata dal verbale di consegna).

Un ulteriore argomento che viene speso a favore di tale indirizzo è rappresentato dalle istruzioni alla compilazione della dichiarazione IMU (approvate con dm 30.10.2012 e attualmente in vigore), le quali prevedono quanto segue, al paragrafo 1.4.:

- nel caso di locazione finanziaria per l'acquisto dell'immobile, anche da costruire o in corso di costruzione con contestuale stipula del contratto di leasing, il locatario deve presentare la dichiarazione IMU entro 90 giorni dalla data di stipula del contratto stesso, essendo il locatario il soggetto passivo dell'IMU a decorrere dalla data della stipula del contratto e per tutta la durata dello stesso. La società di leasing non ha alcun obbligo dichiarativo;

- nel caso, invece, di risoluzione anticipata o di mancato esercizio del diritto di opzione finale (riscatto) del contratto di locazione finanziaria, la società di leasing, che è il nuovo soggetto passivo, e il locatario, che ha cessato di esserlo, sono coloro su cui grava l'onere dichiarativo IMU entro 90 giorni dalla data di riconsegna del bene, comprovata dal verbale di consegna.

Le istruzioni individuano, pertanto, la data del verbale di riconsegna quale momento dal quale decorre il termine per la presentazione della dichiarazione.

Anche se le istruzioni individuano il detto momento, e non anche espressamente quello in cui cambia il soggetto passivo, esisterebbe una linea interpretativa nel senso di identificare in modo unico tali due momenti.

Infine, nel richiamare la normativa dettata in tema di Tasi dalla legge di stabilità 2014, si sostiene che la stessa non potrebbe non applicarsi anche all'IMU, non potendoci essere discrasia tra i due tipi di tributi, anche per una questione di coerenza del sistema.

Ai fini del tributo sui servizi indivisibili, la L. n. 14 del 2013, art. 1, comma 672 precisa che "in caso di locazione finanziaria, la TASI è dovuta dal locatario a decorrere dalla data della stipulazione e per tutta la durata del contratto; per durata del contratto di locazione finanziaria deve intendersi il periodo intercorrente dalla data della stipulazione alla data di riconsegna del bene al locatore, comprovata dal verbale di consegna".

Pertanto, ai fini della TASI, che pur rientra insieme all'IMU e alla TARI nella "IUC - imposta unica comunale", la norma è chiara nell'indicare il termine della soggettività passiva del conduttore nella data di riconsegna. Applicando l'interpretazione favorevole a far coincidere il ritorno in capo alla società concedente della legittimazione passiva con la risoluzione del contratto, si avrebbe un diverso periodo di imposizione in capo al conduttore: fino alla cessazione del contratto, ai fini IMU, e fino alla riconsegna del bene ai fini della TASI. 1.4. In senso contrario a quest'ultimo approccio, si è posto in evidenza che non avrebbe rilevanza, quanto all'Imu, la norma prevista per la Tasi, poichè le due imposizioni tributarie hanno presupposti differenti. La Tasi è destinata al finanziamento di servizi pubblici rivolti alla collettività e pertanto deve essere corrisposta sia dai proprietari che dagli affittuari. Proprio la fruizione del servizio pubblico indivisibile giustifica l'obbligo del pagamento in capo al locatario finanziario dalla data di stipulazione del contratto a quello di riconsegna del bene al locatore. L'Imu, invece, prescinde del tutto dalla fruizione dei servizi, tanto che ha come unico presupposto il possesso di fabbricati ed aree. Dalla differenza di natura e dei presupposti delle due obbligazioni tributarie discenderebbe l'impossibilità di formulare interpretazioni analogiche tra le due disposizioni.

Del resto, argomentando a contrario, proprio la necessità, avvertita dal legislatore, di introdurre una disciplina in tema di Tasi, sul punto, difforme rispetto a quella già vigente in tema di Imu deporrebbe nel senso di ritenere che quest'ultima, peraltro non modificata, dovrebbe intendersi nei termini avallati dal primo orientamento.

1.5. Tuttavia, numerosi elementi depongono a favore della tesi avallata dal secondo indirizzo, che, con gli opportuni accorgimenti, si intende qui condividere.

Il presupposto dell'IMU (come quello della "vecchia" ICI) è testualmente individuato dal D.Lgs. n. 23 del 2011, art. 8 nel "possesso" dei beni immobili.

Tuttavia, per effetto di quanto previsto dalla norma sulla soggettività passiva dell'IMU (del citato decreto, art. 9, comma 1 formulato in termini identici a quelli del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 3 in materia di ICI), ciò che il citato D.Lgs. n. 23 del 2011, art. 8 chiama "possesso" ha un contenuto diverso (perchè più ampio) della nozione di "possesso" delineata dall'art. 1140 c.c., comma 1. Ai fini dei menzionati tributi, infatti, si qualificano come possessori anche soggetti che, alla stregua del diritto civile, tali non sono, siccome dispongono dell'immobile sulla base non di un diritto reale di godimento, bensì di un diritto personale e, dunque, si qualificano (civilisticamente) come detentori qualificati.

In particolare, un soggetto che, per il diritto civile, è un detentore qualificato (e che, invece, viene annoverato tra i possessori dalle disposizioni sulla soggettività passiva dell'ICI, dell'IMU e della TASI) è proprio l'utilizzatore in leasing, il quale è gravato della responsabilità dei citati tributi "per l'intera durata del contratto".

In quest'ottica, viene depotenziato l'argomento secondo cui l'utilizzatore, "possessore" al momento della stipula del contratto di leasing, diventerebbe un mero detentore (peraltro abusivo) al momento della risoluzione dello stesso, dovendosi riconoscerli tecnicamente la veste di detentore ab initio.

1.5.1. Questo, peraltro, non significa che l'utilizzatore in leasing sia sprovvisto di poteri e facoltà assimilabili a quelli di un possessore in senso proprio.

In particolare, l'utilizzatore in leasing pacificamente, con il contratto, allaccia una relazione giuridica con il bene assai più penetrante di quella facente capo alla stessa società concedente, la quale, come più volte affermato da questa Corte (tra le molte, Cass., Sez. III, sent. n. 3362 del 13 febbraio 2014), esercita sul bene una proprietà di tipo "formale o fiduciario", la cui sola funzione è, cioè, quella di garantire l'impresa stessa contro l'unico rischio che le deriva dal contratto di leasing (quello dell'inadempimento dell'utilizzatore all'obbligazione di pagamento dei canoni), potendosi riconoscere all'utilizzatore, invece, "una sorta di utile dominio".

La ragione per la quale l'utilizzatore in leasing (che per il diritto civile è solo un detentore del bene) viene riguardato e trattato alla stregua di un possessore dalla disciplina dell'IMU (della TASI e della vecchia ICI) risiede proprio nel fatto che solo l'utilizzatore, in virtù del contratto, esercita i poteri e le facoltà e, al contempo, assume i doveri e i rischi (ossia i rischi di perimento, perdita e danneggiamento del bene, nonchè di danni a cose o persone causati dal bene), che tipicamente fanno capo ad un possessore (ed anche al proprietario).

Non a caso tale disciplina individua il momento iniziale (per così dire) della soggettività passiva dell'utilizzatore in quello della sottoscrizione del contratto (e non in quello nel quale l'utilizzatore riceve in consegna il bene).

E' con la sottoscrizione, infatti, che il contratto, sul piano civilistico, inizia a

produrre i propri effetti, facendo acquisire, appunto, all'utilizzatore la situazione (di potere e di responsabilità) che tipicamente connota la sua posizione nei confronti dell'impresa concedente e dei terzi.

1.5.2. Una volta chiarito che l'inclusione dell'utilizzatore in leasing nell'elenco dei soggetti passivi del tributo si spiega con l'idoneità del contratto di leasing ad attribuire in via esclusiva all'utilizzatore i benefici e gli oneri che, normalmente, fanno capo a chi abbia la proprietà del bene, si deve, poi, riconoscere anche che (sempre in virtù del contratto) questa situazione si protrae del tutto invariata fino a quando l'utilizzatore mantiene presso di sé la disponibilità concreta dell'immobile.

A dimostrarlo è, prima di tutto, la costante presenza nei formulari impiegati dalle imprese di leasing per la conclusione dei contatti con la clientela di clausole che:

- addossano all'utilizzatore i rischi pertinenti il bene in leasing fino al momento in cui (in assenza di opzione di riscatto) non provveda alla materiale restituzione del bene e - fanno, altresì, obbligo all'utilizzatore di stipulare e mantenere, in favore lo dell'impresa di leasing, una polizza assicurativa contro i suddetti rischi, di nuovo, fino ad eventuale riconsegna del bene.

Si tratta di clausole che non si giustificerebbero causalmente (e che, dunque, non sarebbero state riconosciute come valide, e non vessatorie, dalla giurisprudenza) se non fosse dato affermare che la peculiare relazione che, per effetto del contratto di leasing, l'utilizzatore instaura con il bene si mantiene intatta, in fatto e in diritto, fin quando il primo mantiene la disponibilità materiale del secondo.

1.5.3. Un'affermazione in tal senso risulta corretta, data la vigenza, nel nostro ordinamento, di un più generale principio secondo il quale, nei contratti di durata che attribuiscono ad un soggetto il diritto di godere di un bene altrui, la mancata riconsegna del bene stesso a seguito della risoluzione del rapporto per causa del conduttore determina la permanenza in capo a quest'ultimo degli obblighi e dei rischi assunti con il contratto (mora debitoris perpetuat obligationem). Fenomeno, questo, che questa Corte ha efficacemente definito come di "ultrattività" del contratto, nell'ambito di una giurisprudenza che si è certamente formata soprattutto in riferimento ai contratti di locazione semplice, ma non differisce, in concreto (negli esiti), da quella che più specificamente si è occupata della risoluzione anticipata del leasing per inadempimento dell'utilizzatore.

Secondo la giurisprudenza in parola, infatti, in caso di risoluzione della locazione, il locatario conserva, fino alla riconsegna del bene, la stessa posizione che aveva nella fase fisiologica del rapporto, che dunque continua da questo punto di vista a produrre i suoi effetti tipici, quale in specie quello di gravare il locatario di tutti i rischi inerenti alla perdita o al deterioramento del bene locato e di danni a terzi, degli obblighi di custodia, manutenzione e riconsegna del bene, nonchè dell'obbligazione (ex art. 1591 c.c.) di corrispondere il canone correlato

al godimento del bene parametrato all'importo stabilito nel contratto (v., tra le molte, Cass., sentt. nn. 2617/1963, 2672/ 1981, 5456/ 1986, 11055/1993, 9977/2011, 9549/2010, 2372072008, 11118/2013, 22924/2012, 22924/2012, 6253/2015).

Tra le menzionate pronunce, si segnala, in particolare, Sez. 3, Sentenza n. 22924 del 13/12/2012, secondo cui, in tema di locazioni di immobili urbani adibiti ad attività commerciali, il conduttore che, alla scadenza del contratto, rifiuti la restituzione dell'immobile, in attesa che il locatore gli corrisponda la dovuta indennità di avviamento, è obbligato, ai sensi dell'art. 1591 c.c., al pagamento del corrispettivo rapportato al canone legalmente dovuto, sostituendosi tale importo, anche in tale fase di ultrattività del rapporto, a quello contrattuale eventualmente convenuto in contrasto con la legge.

1.5.4. Inoltre, avuto riguardo al caso di risoluzione di un contratto di leasing cd. traslativo, mancando una disciplina ad hoc per quest'ultimo caso, la giurisprudenza in discorso ritiene applicabile, in via analogica, la disciplina della risoluzione anticipata della c.d. vendita a rate per inadempimento del compratore di cui all'art. 1526 c.c. e, quindi, estende all'utilizzatore moroso il diritto (dell'acquirente a rate) alla restituzione dei canoni versati all'impresa concedente (al netto di un equo compenso per il godimento del bene). Diritto, che, però, sorge solo dopo che l'utilizzatore stesso abbia provveduto alla riconsegna del bene, perchè è solo in tale momento che l'utilizzatore si spoglia delle facoltà, degli obblighi e dei rischi assunti con il contratto. E' solo in tale momento, cioè, che il rapporto contrattuale si estingue e cessa di produrre i propri effetti.

Tanto è vero che in più occasioni questa Corte ha affermato il principio secondo cui nel leasing traslativo, al quale si applica per analogia la disciplina dettata dall'art. 1526 c.c. per la risoluzione del contratto di vendita con riserva di proprietà in caso di inadempimento dell'utilizzatore, quest'ultimo, riconsegnato il bene, ha diritto alla restituzione delle rate riscosse, mentre il concedente ha diritto ad un equo compenso per l'uso della cosa (Sez. 3, Sentenza n. 9161 del 24/06/2002; conf. Sez. 3, Sentenza n. 73 del 08/01/2010 e Sez. 3, Sentenza n. 29020 del 13/11/2018).

1.5.5. Tale essendo il quadro delle norme e dei principi (di diritto civile e tributario) da prendere a riferimento allorchè ci si interroga sull'efficacia temporale del leasing, risulta evidente, poi, come tanto le Istruzioni per la compilazione della dichiarazione IMU per il 2012 (di cui al D.M. 30 ottobre 2012) quanto la disciplina della TASI (L. n. 143 del 2013, art. 1, comma 672), nel precisare che per "durata del contratto di leasing" deve intendersi tutto il periodo che va dalla data di stipulazione del contratto a quella di riconsegna del bene, comprovata da apposito verbale, non hanno introdotto nel sistema alcun elemento di novità/specialità, essendosi limitate, piuttosto, a confermare (esplicitare) l'efficacia anche agli effetti del diritto tributario di una regola generale in tema di

locazione finanziaria.

1.5.6. Il primo degli argomenti di segno contrario fa leva sulla formulazione letterale del D.L. n. 23 del 2011, art. 9, comma 1, che pone l'obbligazione tributaria in capo all'utilizzatore "per tutta la durata del contratto".

Si tratta, però, di un classico esempio di tautologia. A ben vedere, infatti, l'argomento in esame può parafrasarsi in questi termini: "la "durata del contratto" alla quale fa riferimento al D.L. n. 23 del 2011, art. 9, comma 1, non comprende il periodo che va dalla comunicazione della risoluzione alla riconsegna del bene perchè il D.L. n. 23 del 2011, art. 9, comma 1, fa riferimento alla "durata del contratto". Un argomento così strutturato, però, risulta privo di persuasività già sul piano logico, ancora prima che su quello giuridico, in quanto si risolve in un ragionamento che assume (implicitamente) come dato di partenza proprio il fatto (l'estraneità del periodo che va dalla risoluzione alla riconsegna del bene) che, invece, vorrebbe e dovrebbe dimostrare.

1.5.7. Occorre evitare l'indebita confusione di due piani - quello delle conseguenze del ritardo dell'utilizzatore nella restituzione del bene all'impresa di leasing nei rapporti tra le parti, da un lato, e quella delle conseguenze del medesimo fatto nel rapporto d'imposta tra il soggetto passivo e l'ente impositore - che sono e debbono mantenersi del tutto distinti tra loro, siccome afferenti rapporti (obbligatori) parimenti diversi (l'uno di carattere privatistico, l'altro di carattere pubblicistico).

Il problema di stabilire dove (in capo a chi) si collochi la soggettività passiva dell'IMU per il periodo di durata del suddetto ritardo si pone in relazione all'esigenza di tutela di un interesse generale (alla corretta applicazione dei tributi). In quanto tale, esso non può trovare la propria soluzione che all'interno dei principi del sistema normativo tributario e, particolarmente, nel principio della capacità contributiva.

A ben vedere, del resto, gli artt. 1591 e 1526 c.c. assumono rilevanza nel senso della conferma che tali norme offrono in ordine alla persistenza (e, quindi, nella "durata") del rapporto contrattuale pur dopo la risoluzione o la scadenza del termine finale del contratto e fino alla restituzione dell'immobile.

1.5.8. Nè, come si è visto, in senso ostativo alla tesi che si è avallata potrebbe invocare l'argomento per cui, a seguito della risoluzione del contratto, l'utilizzatore diventerebbe un mero detentore del bene. Invero, per il diritto civile, come si è già visto, l'utilizzatore in leasing non è mai possessore in senso proprio (giacchè non dispone del bene in virtù di un diritto reale di godimento idoneo a conferirgli, appunto, il possesso ex art. 1140 c.c.), ma solo un detentore. Ciò rappresenta un ulteriore elemento a conferma del fatto che, di per sè, la risoluzione anticipata del contratto non può produrre l'effetto di apportare quella modificazione sostanziale minima necessaria alla situazione giuridica dell'utilizzatore che, sola, potrebbe giustificare in diritto il trasferimento della

responsabilità del tributo.

2. In definitiva, il ricorso merita di essere accolto, con conseguente cassazione della sentenza impugnata.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, accogliendosi il ricorso originario della contribuente. L'assenza di precedenti specifici sul tema e la obiettiva opinabilità della questione giustificano la compensazione integrale delle spese con riferimento ai gradi di merito, laddove le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

### **P.Q.M.**

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie il ricorso originario della contribuente; compensa per intero le spese relative ai gradi di merito e condanna la resistente al rimborso, in favore del ricorrente, delle spese del presente grado di giudizio, che liquida in Euro 3.800,00, oltre spese forfettarie ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della V Sezione civile della Corte suprema di Cassazione, il 2 aprile 2019.

Depositato in Cancelleria il 17 luglio 2019

\*\*\*

### **COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE PER L'ABRUZZO, SENTENZA N. 655/7 DEL 20 LUGLIO 2019.**

#### **NOTIFICHE ESEGUITE DALLE SOCIETA' PRIVATE**

I Giudici amministrativi Abruzzesi con la sentenza in commento passano in rassegna le diverse tipologie di trattamento riservate alle notifiche effettuate a mezzo delle società di posta privata a seconda del destinatario.

Il primo caso illustrato riguarda gli invii raccomandati relativi alle procedure amministrative e giudiziarie le cui notifiche a mezzo posta sono regolate dal D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261 mediante il quale si è data attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari per il miglioramento della qualità del servizio.

Con il dispositivo si chiarisce che il predetto testo legislativo ha inteso riferirsi, in via esclusiva, all'Ente Poste per l'esecuzione delle notificazioni di ricorso attraverso "*raccomandata con avviso di ricevimento*" (cft. Cass. sent. n. 2922/2015). Il secondo caso illustrato dalla CTR Abbruzzese riguarda, invece, le notifiche effettuate nei confronti del Ministero delle Finanze o ente locale. Nella fattispecie, spiegano i Giudici, la notifica a mezzo posta privata è equiparabile alla consegna diretta, poiché per gli enti sopra citati è prevista la possibilità di consegna diretta dell'atto all'impiegato addetto che ne rilascia ricevuta sulla

copia.

\*\*\*

**COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE PER LA CAMPANIA,  
SENTENZA N. 5620/18 DEL 27 GIUGNO 2019.**

**ILLEGITTIMITÀ DELL'ISCRIZIONE A RUOLO DEGLI INTERESSI IN  
MANCANZA DELL'ESATTA DETERMINAZIONE DEI GIORNI SU CUI  
SONO CALCOLATI.**

Con la sentenza in commento, la CTR di Napoli ha accolto l'appello dell'Ufficio ritenendo la delega alla sottoscrizione dell'avviso di accertamento ad un funzionario diverso da quello competente pienamente valida, contrariamente a quanto sostenuto dal contribuente chiarendo che la delega alla sottoscrizione dell'avviso di accertamento ad un funzionario diverso da quello istituzionalmente competente ha natura di delega di firma. Il predetto principio, esposto dalla Suprema Corte e consolidatosi negli ultimi anni, (cft. Cass. nn. 22803/2015; 11013/2019) risulta diverso e contrario rispetto a quello che fino a poco tempo fa riteneva la delega alla sottoscrizione una delega di funzioni, attribuendogli natura di mera delega di firma attuabile anche con un generico ordine di servizio interno all'ufficio finanziario

\*\*\*



## C) PRASSI

### **RISOLUZIONE N. 2/DF -I NUOVI TERMINI PER LE DICHIARAZIONI IMU E TASI**

Con la risoluzione n. 2/DF del 6 agosto, il Dipartimento delle Finanze del MEF, ha chiarito che le modifiche ai termini per le dichiarazioni di variazione dei tributi locali recate dall'articolo 3-I del dl n. 34 del 2019 (c.d. Decreto Crescita) si applicano esclusivamente all'IMU e alla TASI.

Di seguito il testo integrale della risoluzione.

\*\*\*

### **RISOLUZIONE N. 2/DF**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze**

**DIPARTIMENTO DELLE FINANZE  
DIREZIONE LEGISLAZIONE TRIBUTARIA E FEDERALISMO  
FISCALE**

Prot. n. 35221

Roma, 6 agosto 2019

**OGGETTO:** Termini per la presentazione della dichiarazione dell'imposta municipale propria (IMU) e della tassa per i servizi indivisibili (TASI) - Art. 3-ter del D. L. 30 aprile 2019 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58 - Quesito.

Con il quesito indicato in oggetto si rappresenta che dagli organi di informazione è stata diffusa la notizia circa la modifica dei termini per la presentazione delle dichiarazioni dell'imposta municipale propria (IMU) e del tributo per i servizi indivisibili (TASI), dal 30 giugno al 31 dicembre dell'anno successivo al quale le variazioni si riferiscono, ad opera dell'art. 3-ter del D. L. 30 aprile 2019 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58. Tuttavia, viene altresì evidenziato che dalla lettura della norma in questione, intervenuta sul comma 684 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, emergerebbe che detti termini sarebbero stati modificati non solo per l'IMU e per la TASI ma anche per la tassa sui rifiuti (TARI), poiché il comma in parola riguarda l'imposta unica comunale (IUC) che racchiude i tre tributi appena menzionati. Pertanto, nel quesito si perviene alla conclusione che anche le dichiarazioni relative alla TARI slitterebbero al 31 dicembre. Al riguardo, da una

lettura sistematica delle norme appena richiamate emerge che la modifica dei termini di presentazione della dichiarazione riguarda esclusivamente l'IMU e la TASI e non anche la TARI. Ed invero, se da un lato quanto osservato nel quesito presenta un suo fondamento, poiché l'art. 3-ter in esame incide sul comma 684 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, che contempla la dichiarazione IUC e quindi anche la dichiarazione TARI, dall'altro non si può tralasciare di considerare la volontà del Legislatore, manifestata proprio nel medesimo art. 3-ter sia nella rubrica, laddove si riferisce

pag 2 / 2

espressamente ai “Termini per la presentazione delle dichiarazioni relative all'imposta municipale propria e al tributo per i servizi indivisibili” sia nel testo della norma, quando dispone esplicitamente ed esclusivamente solo per l'IMU e per la TASI lo slittamento del termine di presentazione della dichiarazione dal 30 giugno al 31 dicembre. A tal fine sembra utile riportare integralmente il contenuto del predetto art. 3-ter il quale dispone che: “1. All'articolo 13, comma 12-ter, primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, concernente la dichiarazione relativa all'imposta municipale propria (IMU), le parole: «30 giugno» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre». 2. All'articolo 1, comma 684, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, concernente la dichiarazione relativa al tributo per i servizi indivisibili (TASI), le parole: «30 giugno» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre»”. Alla luce di quanto appena illustrato, risulta preminente la volontà del Legislatore, espressa chiaramente nel più volte citato art. 3-ter del D. L. n. 34 del 2019, di riferirsi all'IMU e alla TASI rispetto alla tecnica, poco felice, di formulazione del testo legislativo, utilizzata dallo stesso per realizzare tale scopo. Per cui, in conclusione, si ritiene che il termine di presentazione della dichiarazione TARI rimanga fermo al 30 giugno o al diverso termine stabilito dal comune nell'ambito dell'esercizio della propria potestà regolamentare, mentre solo le dichiarazioni relative all'IMU e alla TASI debbano essere presentate entro il nuovo termine del 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui è sorto il presupposto impositivo.

Il Direttore Generale delle Finanze  
Fabrizia Lapecorella

\*\*\*

## **NOTA ANCI DEL 24 GIUGNO SULLA LEGGE DI CONVERSIONE DEL DECRETO SBLOCCA CANTIERI.**

A seguito dell'audizione dell'ANCI presso le Commissione Finanze della Camera dei Deputati, sulle proposte di istituzione della “nuova IMU” (C. 1429,

# ANACAP

Associazione Nazionale Aziende Concessionarie  
Servizi Entrate Enti Locali

C. 1904 e C. 1918), tenutasi il 17 luglio, pubblichiamo i documenti presentati in audizione, elaborati in collaborazione con IFEL.

\*\*\*



## **Audizione Anci**

### **Istituzione dell'imposta municipale sugli immobili (nuova IMU)**

### **Esame delle abbinate Proposte di legge C.1429, C.1904 e C.1918**

**presso la**

### **Commissione Finanze della Camera dei Deputati**

**Roma, 17 luglio 2019**

#### **Sommario**

Premessa	2
Le aliquote di base e massima della nuova IMU	4
Le facoltà comunali di differenziazione dell'aliquota	7
Alcune questioni di applicazione dell'imposta a settori specifici	9
Il trattamento fiscale della ruralità	9

Soggettività passiva in caso di risoluzione del contratto di leasing	9
Il riconoscimento degli immobili dell’Agenzia del Demanio tra gli immobili dello Stato	10
Determinazione della base imponibile di fabbricati sulla base di valori presuntivi	10
L'imposizione sulle aree edificabili e sui fabbricati connessi	11
L'imponibilità delle piattaforme petrolifere	12
Unicità dell'abitazione principale per lo stesso nucleo familiare	12
Alcuni aspetti gestionali	12
Obbligatorietà delle dichiarazioni dei contribuenti in caso di agevolazioni d'imposta	12
Funzionario responsabile e rappresentanza in giudizio	13

## **Premessa**

L’Anci accoglie con favore le proposte di istituzione di una “nuova Imu”, oggetto dell’audizione odierna. Le proposte di legge in esame riprendono, infatti, in molti punti e su alcune questioni importanti, il fine generale perseguito dall’Associazione, riscontrabile nella Proposta di unificazione Anci/Ifel allegata al presente documento, e già consegnata in occasione delle audizioni sul decreto “Fiscale” n.119 del 2018 e sulla legge di bilancio 2019.

Siamo consapevoli che il comune intento ispiratore è di rendere quanto più chiaro possibile l’ambito di applicazione della norma, limitando gli spazi di interpretazione, in un’ottica di trasparenza, chiarezza e certezza, con l’obiettivo finale di ridurre al minimo l’insorgenza del contenzioso tributario, fonte di costi sia per l’amministrazione che per i contribuenti.

L’istituzione della Tasi, pur avendo tra i suoi presupposti logici il riferimento alla fornitura di servizi locali da parte dei Comuni, non ha tuttavia potuto incorporare quegli elementi di specializzazione e diverso orientamento rispetto all’imposta immobiliare generale, rivelandosi di fatto un doppione dell’IMU. La Tasi, dunque, non è stata differenziata dall’IMU, non si è evoluta in un tributo di carattere generale in grado di aumentare l’autonomia fiscale dei Comuni attraverso, ad esempio, l’inclusione delle famiglie residenti sulla base di schemi originali e sostenibili, a fronte dell’esclusione della prima abitazione prima dall’IMU e poi dalla stessa Tasi. Di fatto, l’introduzione della Tasi, salvo qualche elemento “sovrastutturale”, quale la correlazione ai costi dei servizi indivisibili che i Comuni devono periodicamente dichiarare, ha supplito parzialmente all’impoverimento del prelievo IMU, come mostrano i dati aggregati di cui alla tabella che segue.

## GETTITI effettivi IMU e TASI valori assoluti in min. di euro

	IMU_14	TASI14	Ristori_14	Totale14	IMU18	TASI18	Ristori_18	Totale_18
<b>RSO E ISOLE</b>	<b>15.677</b>	<b>4.621</b>	<b>186</b>	<b>20.484</b>	<b>14.648</b>	<b>1.079</b>	<b>4.143</b>	<b>19.869</b>
NORD	7.757	2.321	107	10.186	7.308	571	2.084	9.962
CENTRO	3.899	1.251	33	5.182	3.613	241	1.084	4.938
SUD	4.021	1.048	46	5.116	3.727	267	975	4.969
Fino a 5mila ab.	2.232	528	39	2.799	2.072	207	464	2.742
da 5a 10mila ab	1.826	531	31	2.389	1.696	164	465	2.324
da 10 a 60mila ab	5.365	1.615	72	7.052	4.999	368	1.462	6.829
da 60 a 250mila ab	2.458	729	24	3.212	2.296	117	716	3.129
Oltre 250mila ab.	3.795	1.217	20	5.033	3.586	223	1.036	4.845

	IMU_14	TASI14	Ristori_14	Totale_14	IMU_18	TASI_18	Ristori_18	Totale_18
<b>RSO E ISOLE</b>	<b>270,0</b>	<b>79,6</b>	<b>3,2</b>	<b>352,7</b>	<b>252,2</b>	<b>18,6</b>	<b>71,3</b>	<b>342,1</b>
<b>NORD</b>	306,3	91,7	4,2	402,2	288,5	22,5	82,3	<b>393,4</b>
CENTRO	323,5	103,8	2,7	430,1	299,8	20,0	90,0	409,8
SUD	194,3	50,7	2,2	247,2	180,1	12,9	47,1	240,1
Fino a 5mila ab.	245,4	58,1	4,3	307,8	227,8	22,8	51,0	301,6
da 5 a 10mila ab	231,4	67,3	3,9	302,6	214,8	20,7	58,9	294,4
da 10 a 60mila ab	235,0	70,8	3,2	308,9	219,0	16,1	64,0	299,2
da 60 a 250mila ab	273,2	81,0	2,7	356,9	255,1	13,0	79,6	347,7
Oltre 250mila ab.	409,9	131,5	2,2	543,5	387,2	24,1	111,9	523,2

In ragione di queste essenziali caratteristiche, sin dagli anni immediatamente successivi all'istituzione della Tasi avvenuta nel 2014, l'ANCI ha proposto l'unificazione di IMU e Tasi, con il precipuo obiettivo di superare l'attuale assetto differenziato dei tributi a base immobiliare, che impone doppi ed inutili adempimenti sia a carico dei contribuenti che a carico dei Comuni.

Il fine dell'Anci a questo proposito è stato quello di integrare le norme attualmente vigenti senza mutamenti di sostanza che non siano strettamente necessari al funzionamento del tributo. In questa chiave sono stati affrontati i temi tipici della definizione delle aliquote e del loro campo di variazione, della disciplina delle agevolazioni e delle differenziazioni di aliquota, nonché delle regole operative del nuovo tributo.

Le proposte di unificazione oggi all'esame del Parlamento mostrano una comune volontà di recuperare quanto già previsto dalla disciplina dell'IMU, che a sua volta in molti casi richiamava norme di riferimento delfici, integrare le "varianti" Tasi - quali ad esempio i limiti specifici di aliquota per talune classi di immobili - e determinare un quadro organico di riferimento in modo da minimizzare le incertezze applicative finora registrate.

Tuttavia, permangono alcuni elementi di incertezza, se non di cesura rispetto all'attuale disciplina, che si ritiene opportuno esporre, con la precisazione che

all'interno del presente documento saranno trattate solo le questioni di maggior rilevanza, rimandando al testo allegato le questioni di dettaglio sull'ordinamento della disciplina del nuovo tributo, sulle quali si ritiene utile puntare l'attenzione.

Gli argomenti di maggior rilievo, trattati nei paragrafi successivi, riguardano:

- a) la dimensione delle aliquote di base e massima del nuovo tributo;
- b) le facoltà comunali di differenziazione dell'aliquota sulle diverse tipologie, oggettive e soggettive, di applicazione del tributo;
- c) la disciplina di alcune categorie particolari di immobili;
- d) la soluzione di alcuni problemi gestionali.

## **Le aliquote di base e massima della nuova IMU**

Per il rispetto degli equilibri finanziari dei Comuni e della finanza pubblica nazionale, si ritiene essenziale attenersi al principio secondo il quale le aliquote di base e massima siano tali da assicurare un gettito di riferimento coerente con l'attuale IMU-Tasi standard e un margine di manovrabilità coerente con l'attuale intervallo di variazione delle aliquote IMU- Tasi

**Per quanto riguarda l'aliquota di base**, va in primo luogo evidenziata la connessione tra gettiti standard IMU e Tasi e Fondo di solidarietà comunale (FSC). Attualmente le regolazioni finanziarie connesse al riparto del FSC fanno riferimento a gettiti di base calcolati all'aliquota del 7,6 per mille (IMU) e dell'1 per mille (Tasi). Prescindendo, per semplicità di esposizione, dalla quota perequativa del FSC, attiva dal 2015, si deve ricordare che il fondo è alimentato da una quota fissa predeterminata di trattenuta statale dal gettito IMU comunale standard (attualmente il 22,43%), che rende possibile un riparto a ciascun Comune calcolato come differenza tra

## **Risorse standard - Gettito standard IMU+Tasi**

dove, in assenza di modifiche alle risorse, queste sono costituite dall'ammontare assegnato l'anno precedente (FSC + gettiti standard IMU/Tasi) e i gettiti standard sono calcolati al 7,6 per mille per la parte IMU e all'1 per mille per la parte Tasi, su basi imponibili quasi identiche (fatta salva l'esclusione dei terreni agricoli dalla Tasi).

A questo riparto si aggiunge una quantità ulteriore, positiva o negativa, dovuta alla **componente perequativa** del FSC, basata - in estrema sintesi - sulla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard calcolati per ciascun ente. Si deve altresì ricordare che tale condizione implica il trasferimento (redistribuzione) all'interno del comparto di risorse comunali da un ente all'altro (da comuni più "ricchi" a comuni con minore capacità fiscale). Si genera pertanto una situazione per cui una quota rilevante di risorse di un Comune non risulta finalizzata alla massimizzazione di efficienza ed efficacia dell'azione comunale,

ma assolve a compiti di riequilibrio o di perequazione, gestiti dallo Stato, ma con risorse esclusivamente provenienti dal comparto comunale. Dal 2015, inoltre, lo Stato non solo non concorre al finanziamento dell'FSC ma addirittura "attinge" da questo in quanto i Comuni versano alle entrate dello Stato l'eccedenza di dotazione del fondo pari a circa 340 milioni di euro annui.

Restano quindi fermi i molteplici motivi che spingono l'ANCI a richiedere il superamento di questo complesso e irrazionale meccanismo, in primo luogo attraverso **l'inserzione di robuste risorse statali nella gestione della perequazione, a cominciare dai 563 milioni di euro** relativi al taglio operato con il di 66/2014, non reimmessi nel sistema di calcolo del FSC, nonostante la vigenza temporanea della disposizione, scaduta da quest'anno.

**È tuttavia fondamentale assicurare che la revisione del sistema fiscale non produca squilibri nei calcoli del FSC.** A questo fine, l'ANCI ritiene che l'aliquota di base del nuovo tributo sia fissata all'8,6 per mille, riflettendo così l'attuale calcolo del FSC, sopra sinteticamente riportato, ovvero che decisioni diverse su questo delicato punto siano prese solo a seguito di un approfondito esame tecnico che dimostri a quale livello di aliquota sia possibile assicurare l'invarianza finanziaria rispetto all'attuale assetto della regolazione finanziaria tramite FSC. I gettiti standard attualmente considerati ai fini del riparto del FSC sono riportati nella tabella seguente.

#### GETTITI Standard IMU e TASI - valori assoluti e pro capite

Valori assoluti (mil.di euro)

Valori pro capite (euro)

	IMU	TASI	Totale	IMU	TASI	Totale
<b>RSO E ISOLE</b>	<b>12.342</b>	<b>3.583</b>	<b>15.924</b>	<b>212,1</b>	<b>61,6</b>	<b>273,7</b>
NORD	6.185	1.792	7.977	244,1	70,7	314,8
CENTRO	2.943	879	3.821	243,9	72,8	316,7
SUD	3.214	912	4.126	154,7	43,9	198,5
Fino a 5mila ab.	1.884	500	2.384	205,8	54,6	260,4
da 5 a 10mila ab	1.474	438	1.911	185,1	55,0	240,0
da 10 a 60mila ab	4.288	1.270	5.558	187,0	55,4	242,3
da 60 a 250mila ab	1.875	562	2.437	211,4	63,3	274,8
Oltre 250mila ab.	2.821	813	3.634	304,4	87,8	392,2

Ragionamenti analoghi vanno formulati con riferimento al margine di variazione delle aliquote che la nuova IMU consentirà, margine che deve assicurare l'invarianza del gettito potenzialmente ritraibile con l'aliquota massima, attualmente fissata al 10,6 per mille complessivo (IMU-TASI) sulla quasi totalità degli immobili oggetto di imposta. Anche in questo caso le valutazioni sul gettito teoricamente acquisibile e sulla sua tendenziale invarianza devono essere accompagnate da un lavoro tecnico di stima puntuale e dettagliato, da svolgersi - come è accaduto negli scorsi anni - in modo concertato tra ANCI e Mef.

A questo proposito, si deve esprimere qualche preoccupazione con riferimento ad interventi di riduzione del prelievo su segmenti di base imponibile, sul cui contenuto si tornerà nei paragrafi successivi, che in ogni caso devono essere correttamente compensati, in perfetta continuità con il regime IMU-Tasi attualmente vigente. Non è, in altri termini, ammissibile, ad avviso dell'ANCI, che la novità introdotta con l'istituzione della nuova IMU determini la "rimozione" degli obblighi di compensazione su riduzioni di base imponibile immobiliare o di manovrabilità delle aliquote inserite nella nuova disciplina.

Un ragionamento analogo si può applicare alle norme di "interpretazione autentica" che sono spesso usate in modo improprio. Il ricorso a questo strumento dovrebbe essere connesso all'esigenza di "correzione" costante di una legislazione mal concepita e tecnicamente mal redatta o di "contenimento" dei costi di impreviste interpretazioni giudiziali gravanti sul bilancio dello Stato. Nel caso dell'esperienza finora registrata dai Comuni, invece, i costi di disposizioni che si autoqualificano "interpretative" gravano spesso pesantemente sui bilanci comunali, non essendo nella maggior parte dei casi corredate da idonee coperture finanziarie per il gettito tributario venuto improvvisamente meno e, per di più, con effetto retroattivo. È il caso ad esempio della maggiorazione delle misure tariffarie dell'Imposta sulla pubblicità, la cui disposizione istitutiva è stata poi dichiarata illegittima dalla sentenza n. 15/2018 della Corte Costituzionale, con effetti rilevanti per i Comuni interessati, che si trovano ora costretti a onerosi rimborsi.

Altro recente esempio, contenuto nel "di Crescita", riguarda la diversa nozione di agevolazione di soggetti operanti in agricoltura, estesa con "interpretazione autentica" alle società agricole, diversamente dall'interpretazione letterale della norma, oltre che da molteplici pronunce di giudici di merito. La norma include di fatto le società agricole nel novero dei soggetti che accedono alle agevolazioni IMU e l'estensione delle agevolazioni fiscali opera ex tunc, riaprendo così una serie di casi già conclusi dai giudici di merito. La norma è stata approvata senza alcuna copertura finanziaria a ristoro del gettito perduto dai Comuni, come invece avrebbe dovuto, in ossequio al principio dettato dall'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in base al quale "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Dall'obbligo costituzionale di copertura discende la necessità di una corretta quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna norma, che deve essere effettuata in sede di Relazione tecnica del provvedimento normativo. La quantificazione deve individuare gli effetti onerosi non solo in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi (spesa capitale o corrente) e temporali (esercizi finanziari nei quali si manifesteranno gli oneri). Si tratta peraltro di principi ampiamente applicati in materia di tributi locali che comportano rilevanti ristori per agevolazioni obbligatorie stabilite da norme statali (l'esclusione dell'abitazione



principale dalla Tasi, ad esempio), ovvero per i riflessi che si producono su entrate locali per riduzioni su tributi erariali (compensazioni su agevolazioni Irpef a titolo di perdita di gettito per addizionale comunale)

La maggiorazione dello 0,8 per mille costituisce un ulteriore elemento sul quale è necessaria un'attenta valutazione. Si deve ricordare che la maggiorazione Tasi e l'attribuzione di un fondo compensativo (il fondo IMU-Tasi) conseguono ambedue ad una medesima esigenza: assicurare ai Comuni che avevano fissato le aliquote IMU 2013 su livelli massimi o prossimi al massimo potessero continuare a ricevere lo stesso ammontare di risorse nonostante il vincolo più stringente sulle aliquote massime introdotto dal 2014 sul sistema IMU-Tasi. Si tratta pertanto di un'integrazione inderogabile, che dovrebbe essere stabilizzata e - per quanto riguarda il fondo IMU-Tasi riportata sul livello a suo tempo stimato dal Mef: 625 min. di euro, di cui 482,5 direttamente collegati al gettito non acquisibile anche a seguito dell'applicazione della maggiorazione.

Come è noto, le norme degli ultimi anni sono intervenute su ambedue i versanti, non sempre con soluzioni positive e, comunque, senza realizzare la necessaria stabilizzazione delle relative risorse:

sul fondo IMU-Tasi, riducendo l'ammontare rispetto ai 625 milioni di euro erogati nel 2014 ai 300 milioni degli ultimi anni, con la stabilizzazione di una quota ancora inferiore (190 min. in conto "manutenzioni") per un periodo lungo (2019-2033); sulla maggiorazione Tasi 0,8 per mille, rinnovando di anno in anno, dal 2016, la facoltà di mantenere il prelievo aggiuntivo per i soli Comuni che già l'avevano istituito - o mantenuto - per l'anno precedente.

Vale la pena di ricordare che la maggiorazione Tasi e l'attribuzione di una quota del fondo IMU-Tasi riguardano un numero rilevante di Comuni in gran parte di piccole dimensioni, come emerge dalla tabella che segue.

#### Maggiorazione TASI e Fondo IMU-TASI

#### Maggiorazione TASI      Fondo IMU-TASI

	<i>N.enti</i>	<i>Min euro</i>	<i>€ prò capite</i>	<i>N.enti</i>	<i>Min euro</i>	<i>€ prò capite</i>
<b>RSO E ISOLE</b>	<b>295</b>	<b>282,3</b>	<b>35,0</b>	<b>1.821</b>	<b>299,5</b>	<b>9,5</b>
NORD	131	121,3	41,6	782	144,5	11,8
CENTRO	67	141,6	36,7	412	55,2	6,6
SUD	97	19,4	15,1	627	99,8	9,1
Fino a 5mila ab.	142	7,7	28,1	837	14,1	8,1
da 5 a 10mila ab	60	10,8	24,9	399	19,7	7,0
da 10 a 60mila ab	78	39,5	23,0	521	90,9	7,5
da 60 a 250mila ab	12	28,5	25,0	52	52,7	9,2
Oltre 250mila ab.	3	195,8	43,5	12	122,1	13,2

Le proposte C. 1429 e C. 1918 prevedono la possibilità, per il solo 2019, di

mantenere la maggiorazione dello 0,8 per mille, per i soli Comuni che nell'anno 2018 l'avevano già confermata. **Si ritiene che la maggiorazione Tasi - e auspicabilmente anche il fondo IMU-Tasi - debba essere invece stabilizzata e non rinnovata ogni anno.**

### **Le facoltà comunali di differenziazione dell'aliquota**

Si pone periodicamente un problema di **semplificazione delle differenziazioni di aliquota e delle agevolazioni applicabili dai Comuni**. Nell'attuale sistema le tipologie di aliquote differenziate e di agevolazioni in materia immobiliare tendono a moltiplicarsi, sia per l'uso dell'autonomia regolamentare da parte dei Sindaci, sia per i continui interventi statali nella disciplina tributaria locale ed anche per la duplicità del prelievo sulla medesima base imponibile cui le proposte in esame vogliono porre rimedio.

L'ANCI ritiene che il tema vada trattato con grande accortezza, in quanto implica un intervento su principi di autonomia dei Comuni di rilevanza costituzionale. In un sistema di finanza decentrata è indispensabile assicurare ampi margini di discrezionalità nella fissazione del prelievo fiscale locale. Tali margini devono comprendere, nel caso specifico, strumenti di adattamento del prelievo alle diversità territoriali, che sono molto differenziate e non permettono eccessi di uniformazione.

D'altra parte, le spinte alla semplificazione degli adempimenti richiesti ai contribuenti hanno portato in questi anni ad indicare l'obiettivo di permettere a ciascun cittadino di accedere ad un'unica fonte informativa centralizzata e prelevare le informazioni necessarie all'adempimento (riconoscere la propria condizione, calcolare la somma dovuta, pagare).

Questo obiettivo, ad avviso dell'ANCI, è non solo condivisibile, ma anche perseguibile senza sacrificare in modo irrimediabile l'autonomia comunale.

A fronte di proposte di semplificazione eccessiva, che finirebbero per essere contraddette da inevitabili integrazioni normative, e - comunque - a rischio di illegittimità, l'ANCI propone di definire una griglia ampia di possibilità di variazione di aliquota e applicazione di detrazioni, a partire dalle principali casistiche riscontrate attraverso la rilevazione IFEL delle delibere e dei regolamenti comunali in materia di IMU e Tasi. Di massima sono attualmente state individuate circa 60 casistiche principali, che - a seconda delle tipologie - potranno essere declinate anche in relazione a caratteristiche soggettive del possessore.

Si potrà così realizzare un ambiente telematico nazionale contenente tutte le possibili scelte di diversificazione del prelievo consentite ai Comuni. Tale ambiente avrà caratteristiche certificative, e verrà alimentato da parte di ciascun Comune a necessario completamento del normale processo deliberativo. Questo dispositivo permette di realizzare l'obiettivo di semplificazione sopra richiamato,

in un contesto di salvaguardia della discrezionalità dei Comuni nella determinazione delle aliquote applicabili sul proprio territorio.

Al tema della semplificazione si collega l'ipotesi di introduzione dei modelli di pagamento IMU precompilati. Due delle proposte in esame prevedono l'obbligo per i Comuni di rendere disponibili i modelli di pagamento della nuova IMU preventivamente compilati, nonché procedere autonomamente all'invio degli stessi modelli.

In proposito, si osserva che questa innovazione può produrre notevoli complicazioni,

non solo in termini di aggravii operativi per il Comune, ma anche per gli stessi contribuenti. Deve essere considerato, infatti, che il tributo immobiliare si paga con riferimento a immobili correntemente posseduti e non sulla base della situazione dell'anno precedente, come avviene per i pagamenti collegati alla dichiarazione dei redditi. Il modello precompilato non potrebbe quindi contare su informazioni aggiornate all'annualità corrente e produrrebbe inevitabilmente un rilevante numero di disallineamenti, come dimostrano le esperienze a suo tempo tentate da diversi Comuni medi e grandi sull'abitazione principale (che era la parte più stabile della platea impositiva dell'IMU-Tasi). Va altresì considerato il ritardo nel Taggiornamento dei dati catastali e nella loro circolazione verso i Comuni.

**Appare necessario evitare aggravii operativi insostenibili** per la gran parte dei Comuni. A tal fine, l'ANCI ritiene:

- a) che l'obbligo di precompilazione dei modelli di pagamento debba valere limitatamente ai casi di esplicita richiesta del contribuente;
- b) che gli oneri per una più ampia applicazione di questo dispositivo debbano essere attenuati dall'allestimento di una piattaforma nazionale, collegata al sistema centralizzato di raccolta delle aliquote sopra esposto, che permetta di disporre di tutte le informazioni possibili sui cambi di proprietà, sul modello della dichiarazione 730 precompilata gestita da Agenzia delle Entrate/Sogei.

## **Alcune questioni di applicazione dell'imposta a settori specifici**

### ***Il trattamento fiscale della ruralità***

ANCI ritiene necessaria un'ulteriore e ponderata analisi da parte del Parlamento sul tema del trattamento fiscale dei terreni agricoli e dei fabbricati rurali strumentali all'attività agricola, che dovrebbe essere ripensato per mantenere un congruo equilibrio impositivo. È di fondamentale importanza infatti, un'attenta ponderazione degli interessi in gioco, anche alla luce delle esperienze pregresse, nonché di considerazioni sul conseguimento di obiettivi imprescindibili di equità tributaria tra contribuenti. Ci si riferisce in particolare alla recente inclusione, attraverso la tecnica dell'interpretazione autentica", delle società agricole nel

novero dei soggetti esentati dal pagamento dell'IMU, al pari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali, operata dall'articolo 16-bis, introdotto in sede di conversione del cd. di "Crescita". Desta in proposito notevole perplessità l'equiparazione di contribuenti solo parzialmente affini alle medesime discipline agevolative, stante la notevole differenza in termini di redditività e di capacità produttiva che intercorre tra imprenditori agricoli professionali (LAP) e coltivatori diretti, da un lato, e grandi imprese del settore agricolo, dall'altro, le quali a seguito di tale interpretazione autentica, si vedono riconoscere i medesimi elementi di favore fino ad ora riconosciuti a sostegno delle piccole realtà agricole.

La norma di interpretazione autentica si è inserita in un contesto segnato da ampio contenzioso relativo all'assoggettabilità delle società agricole, con pronunce non univoche, sul quale si attendeva una "pronuncia - epilogo" delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. L'intervento normativo comporterà inoltre effetti negativi in termini di perdita di gettito in molti Comuni, soprattutto in quelli con vocazione agricola. In proposito, dobbiamo sottolineare che la tecnica dell'interpretazione autentica ha permesso di ignorare le esigenze di ristoro del gettito perduto per l'estensione della platea dei beneficiari delle agevolazioni IMU alle società agricole, estensione finora negata dalla prassi ministeriale chiamata a pronunciarsi sul tema, oltre che da molteplici pronunce dei giudici di merito.

È auspicabile che il Parlamento, nell'ambito delle proposte in esame, o di altri appositi provvedimenti riveda la disciplina impositiva del settore agricolo, ovvero, nel caso non si intendesse correggere la strada intrapresa con il di Crescita, provveda alle necessarie compensazioni.

### ***Soggettività passiva in caso di risoluzione del contratto di leasing***

La disposizione recata dall'articolo 3, comma 2, delle Pdl C. 1429 e C. 1918 in esame prevede che in caso di locazione finanziaria, la nuova IMU è dovuta dal locatario a decorrere dalla data di stipulazione e per tutta la durata del contratto, intendendo per durata il periodo intercorrente dalla data della stipulazione alla data di riconsegna del bene al locatore, comprovata dal verbale di riconsegna. In relazione a tale previsione, che ricalca quella vigente, si è generato un contenzioso fondato sulla soggettività passiva della società di leasing in caso di avvenuta scadenza del contratto ma di mancata riconsegna dell'immobile. Questo avviene molto spesso in caso di fallimento della società di leasing e di consegna al curatore fallimentare dei beni della società.

In proposito si ritiene - come peraltro confermato dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 13793 del 22.05.2019 - che la soggettività passiva sia in capo alla società fallita e che il curatore sia tenuto al pagamento defilimi maturata dopo la dichiarazione di fallimento e fino alla riconsegna dell'immobile. La questione

interessa diversi Comuni per importi significativi. La Proposta ANCI/Ifel, tratta la questione all'articolo 1, comma 6.

***Il riconoscimento degli immobili dell'Agenzia del Demanio tra gli immobili dello Stato***

In tema di estensione di agevolazioni IMU non corredate da copertura finanziaria, va posta attenzione all'articolo 2 della Pdl C.1904, il quale prevede una norma di interpretazione autentica volta ad includere gli immobili di proprietà dell'Agenzia del Demanio all'interno degli immobili dello Stato esenti dall'IMU.

La disposizione comporta ad avviso dell'ANCI due ordini di problemi: il primo di equità, fiscale con riferimento ad immobili che possono non possedere alcuna caratteristica di utilizzo a fini istituzionali e risulterebbero esenti diversamente da quanto accade per altri enti pubblici centrali o statali (INPS, altre agenzie fiscali, ecc.), cui non viene riservato lo stesso trattamento; l'altro di corretta gestione dei rapporti tra Stato e enti locali, per effetto della mancata valutazione degli effetti finanziari sui Comuni, colpiti da rilevanti riduzioni di entrata non altrimenti compensate con adeguate coperture.

Questa situazione, se non adeguatamente stimata, quantificata e ristorata, potrebbe portare ad ulteriori motivi di contenzioso, oltre ad incidere pesantemente su quelle amministrazioni nel cui territorio si situano immobili di proprietà del Demanio, i quali sono spesso di dimensioni ragguardevoli, per cui una loro sottrazione al pagamento dell'imposta, rappresenterebbe un'importante perdita di risorse economiche.

***Determinazione della base imponibile di fabbricati sulla base di valori presuntivi***

La revisione della disciplina IMU-Tasi permette di risolvere un tema che presenta riflessi importanti dal punto di vista ordinamentale e di ordinata gestione del tributo. Ci riferiamo alla disponibilità di criteri presuntivi di determinazione della base imponibile per i fabbricati che hanno subito variazioni e che non sono stati oggetto di dichiarazione catastale. Non si tratta della reintroduzione della cd. "rendita presunta" che appartiene ad un'epoca ormai remota in cui centinaia di migliaia di unità immobiliari non erano ancora censite presso il catasto, bensì di uno strumento residuale che consentirebbe di trattare in modo equilibrato le situazioni di provvisoria assenza di valorizzazione catastale, senza ricorrere a metodi induttivi inutilmente complessi.

Tale criterio di quantificazione, non presente nelle Proposte di legge oggi in discussione, è inserito nella proposta Anci/Ifel (art. 1 comma 9). Nel più recente passato, è stato poi utilizzato in ambito IMU con riferimento ai fabbricati rurali da iscrivere in catasto. La sua previsione appare opportuna, ad esempio, in casi

come quello della mancata regolarizzazione catastale del patrimonio alloggiativo di proprietà del Ministero della Difesa, che invocando l'utilizzo a "fini istituzionali", ha spesso omesso gli obblighi connessi all'imposizione locale e in diversi casi anche l'obbligo di accatastamento del patrimonio di natura non militare. In proposito, la Corte dei conti ha da tempo segnalato che "La necessità di individuare una soluzione alla problematica è divenuta urgente a seguito della sentenza 30 settembre 2011 n. 20041, con cui la Corte suprema di cassazione, Sezione tributaria ha respinto il ricorso presentato dall'Amministrazione della difesa contro il Comune di Fontana Liri (LT) avverso l'avviso di accertamento lei. Secondo la Corte, l'esenzione dal tributo in parola spetta soltanto "se l'immobile è direttamente e immediatamente destinato allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente". Pertanto, la Difesa, a seguito di pronuncia resa in grado di appello e passata in giudicato, è stata condannata al pagamento del tributo

in argomento", nonché "l'esigenza di affrontare la problematica delle imposte potenzialmente gravanti sul patrimonio alloggiativo della Difesa. [...] A fronte di un contenzioso ormai crescente, per numero di amministrazioni locali ricorrenti e per entità/tipologia di infrastrutture militari interessate, si tratta, quindi, di definire la questione sul piano tecnico-giuridico, tenendo conto della reale entità del citato patrimonio alloggiativo operando una ricognizione del debito ai fini della stima dell'ipotetico impatto di spesa e le conseguenti modalità di gestione degli attuali assetti del bilancio militare." (Corte dei Conti Sezione centrale di controllo, delibera n.10 del 2015).

### ***L'imposizione sulle aree edificabili e sui fabbricati connessi***

La proposta Anci/Ifel punta a ridefinire la base imponibile delle aree fabbricabili, in continuità con i prevalenti prelievi, chiarendo però che se un'area fabbricabile subisce una variazione urbanistica incidente sul valore, la relativa base imponibile cambia in corso d'anno. La precisazione è resa necessaria perché il riferimento ordinario al valore venale al 1° gennaio può indurre in errore nel caso di terreni che in corso d'anno diventano fabbricabili, o viceversa, perdono le caratteristiche di edificabilità; oppure che, seppur edificabili, cambiano destinazione urbanistica (ad esempio da industriale a residenziale). Viene riproposta poi la vigente disciplina relativa ai fabbricati oggetto di ristrutturazione o ricostruzione. Infine, viene confermato il criterio di determinazione della base imponibile dei terreni imperniata sul valore dominicale risultante dal catasto.

Imponibilità dei fabbricati collabenti. Connessa al tema delle aree edificabili è la questione dei fabbricati collabenti (cat. catastale F/2). Si tratta di edifici o porzioni di edificio fatiscenti, che non hanno le caratteristiche di autonomo utilizzo e accatastabilità. Le Pdl C.1429 e C.1918 in esame non considerano il

caso di fabbricato collabente, iscritto in categoria F/2, che la Corte di Cassazione ha ritenuto “fabbricato”. In realtà, al contrario, la nozione di fabbricato è collegata all’unità immobiliare che è iscritta o deve essere iscritta in catasto con propria rendita (“dotata di autonomia funzionale e reddituale”). È quindi evidente che un fabbricato classificato in F/2 non può essere considerato fabbricato imponibile. Occorre tuttavia prevedere l’assoggettamento dell’area su cui insiste l’unità F/2, in quanto area edificabile se lo strumento urbanistico ne prevede l’utilizzo a fini edificatori. Tale previsione è contenuta nell’articolo 1 co.9 della Proposta Anci/Ifel.

Assoggettamento alla nuova IMU delle UIU incomplete. Le Pdl C.1429 e C.1918 in esame, manca all’art. 2, lett. a) che fornisce la definizione di “fabbricato” imponibile, la previsione di considerare “fabbricato” le unità immobiliari accatastate, o comunque utilizzate, nel caso di completamento parziale dell’edificio. Inoltre, non viene indicato un criterio di calcolo del valore dell’area fabbricabile, che pare opportuno definire in modo proporzionale alla cubatura concessa con il progetto approvato.

La proposta ANCI (arti co.4, letta) non porta all’assoggettamento del lastrico solare o della capacità edificatoria residua di un lotto nel caso di non totale utilizzo così come risultante dal permesso di costruire. Essa mira piuttosto a disciplinare l’ipotesi in cui, a titolo esemplificativo, la concessione autorizzi la costruzione di due fabbricati, uno solo dei quali è ultimato, mentre l’altro viene lasciato al grezzo e eventualmente accatastato come fabbricato in corso di costruzione (senza rendita).

### ***L'imponibilità delle piattaforme petrolifere***

In questa fase di rivisitazione del tributo comunale immobiliare appare opportuno risolvere la vicenda dell’imponibilità delle piattaforme petrolifere. La proposta Anci/Ifel allegata fornisce, all’art. 1, comma 10, una soluzione ragionevole per l’assoggettamento di queste strutture, così come statuito dalla Corte di Cassazione e così come già avvenuto per i rigassificatori, per i quali è richiamata la relativa disciplina. La scarsa chiarezza normativa suH’argomento, unita a comportamenti diversificati sul territorio nazionale ha determinato l’insorgere di un diffuso al contenzioso, che in diversi casi ha confermato le ragioni delle amministrazioni comunali, mentre, in altri casi, ha prodotto soluzioni stragiudiziali tra i Comuni interessati e le compagnie petrolifere, con sostanziale soddisfazione delle richieste comunali.

Si auspica pertanto una disciplina normativa chiara che definisca: la debenza del tributo sulla base di criteri di quantificazione certi e documentabili; l’individuazione del soggetto attivo nel Comune antistante la piattaforma (facilmente individuabile con le tecnologie di georeferenziazione, ormai comunemente accessibili) e il soggetto passivo del tributo, identificato nel

titolare di diritto di superficie sul fabbricato, ovvero nel concessionario, in caso di esercizio dell'attività su area demaniale.

### ***Unicità dell'abitazione principale per lo stesso nucleo familiare***

All'art.1, comma 4 lett. a) della Proposta Anci/Ifel è prevista una soluzione per eliminare alla radice il problema delle case turistiche in cui i componenti del nucleo familiare sono, in base alla legislazione vigente, di fatto legittimati ad acquisire residenza/domicilio diversi, acquisendo i benefici dell'esenzione per l'abitazione principale per più immobili e più componenti dello stesso nucleo. Peraltro, la giurisprudenza di merito valorizza anche in IMU la giurisprudenza formatasi in tema di ICI con riguardo al fenomeno dello "spacchettamento" della famiglia. Nelle Pdl C.1429 e C.1918 in commento, la questione è trattata dall'art. 2, comma 2, lett. b) in una formulazione che comporta una disparità di trattamento derivante dal fatto che si riconosce ad alcuni nuclei famigliari una sola abitazione principale, mentre ad altri nuclei due abitazioni principali (quella in città e quella fuori Comune).

Va sottolineato che attraverso il dispositivo dell'assimilazione di abitazioni di proprietà utilizzate in altro comune per motivi di servizio (lavoratori dipendenti e altre categorie), la proposta ANCI permette di estendere al possesso di un'ulteriore abitazione per motivi di lavoro l'esenzione per abitazione principale. (Proposta ANCI art. 1, co. 4, lett.b), punto 5).

### **Alcuni aspetti gestionali**

#### ***Obbligatorietà delle dichiarazioni dei contribuenti in caso di agevolazioni d'imposta***

Le Pdl C.1429 e C.1918 non contengono previsioni di dichiarazione da presentare a cura dei contribuenti per accedere alle agevolazioni. È il caso, in primo luogo, della dichiarazione per attestare il possesso dei requisiti per le assimilazioni all'abitazione principale relative a:

- unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa;
  - unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa destinate a studenti universitari soci assegnatari;
- gli alloggi sociali;

la casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; un solo immobile, posseduto e non concesso in locazione, dal personale in servizio permanente appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare e da quello dipendente delle Forze di polizia ad ordinamento civile, nonché dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco



(da estendere a personale dipendente, sulla base della proposta ANCI).

Si precisa in proposito che il “di Crescita” ha eliminato la dichiarazione dei contribuenti anche in caso di agevolazioni alle riduzioni d’imposta in caso di locazione di immobili a canone concordato e la dichiarazione che attesti il possesso dei requisiti previsti dalla legge per accedere ai benefici abitazione principale nel caso di immobile concesso in comodato gratuito a parenti in linea retta di primo grado.

La mancata previsione di queste dichiarazioni comporta una forte difficoltà, se non l’impossibilità per i Comuni di reperire il dato e di compiere un efficace attività di controllo. Queste difficoltà rischiano di provocare aggravii anche per i contribuenti, costringendo all’invio di questionari o, peggio, alla contestazione di inviti o avvisi di accertamento errati.

Si segnala, in proposito, l’esigenza di prevedere nell’ambito della strategia di sviluppo dell’informatizzazione locale, anche con riferimento alle attività sulla fiscalità immobiliare, la progressiva diffusione di sistemi di integrazione dati gratuiti o a basso costo economico ed organizzativo, abilitanti alla fruizione delle informazioni e premessa indispensabile per una pubblica amministrazione interoperabile.

## **Funzionario responsabile e rappresentanza in giudizio**

Le Pdl C.1429 e C.1918 non contengono una previsione sulla rappresentanza in giudizio del funzionario responsabile IMU che costituisce, a legislazione vigente, una lacuna in grado di generare dubbi sulla legittimità del procedimento e di intralciare l’ordinato andamento del contenzioso tributario. Mentre per la Tari e per la Tasi è pacifico che la rappresentanza in giudizio spetti al funzionario responsabile del tributo, in base all’articolo 1, co. 692, della legge 147/2013, la quale fa riferimento alla IUC, lo stesso non può dirsi nel caso dell’IMU. La disciplina IMU (co.703 della l. 147/2013) prevede che “l’istituzione della lue lascia salva la disciplina per l’applicazione dell’Imu”. Da questa norma si potrebbe desumere che il funzionario responsabile IUC sia diverso da quello IMU, ed anzi che quest’ultimo eredita gli stessi poteri del funzionario responsabile lei, tra i quali non figura la capacità di rappresentanza in giudizio del Comune.

La proposta Anci/Ifel contiene (art.1, co.31) la previsione, in coerenza con la disciplina del contenzioso tributario, che il funzionario responsabile dell’imposta rappresenti il Comune innanzi le commissioni tributarie. La stessa norma precisa inoltre che il funzionario ai fini della gestione del tributo può accedere gratuitamente a dati ed informazioni di cui sono titolari altri uffici pubblici o i gestori di servizi pubblici. Infine, per quanto riguarda la notifica degli atti tributari, se ne prevede l’effettuazione secondo le stesse modalità utilizzate dall’Agenzia delle entrate, ovvero secondo le modalità previste dall’articolo 60

del DPR n.600/1973, che comprendono l'utilizzo disciplinato della PEC.

\*\*\*

## **UNIFICAZIONE DEL TRIBUTO COMUNALE SUGLI IMMOBILI CON ABOLIZIONE DELLA TASI (NUOVA IMU)**

### **Sommario**

Art. 1- (Nuova IMU)	1
Relazione illustrativa "Nuova IMU"	13

### **Art. 1- (Nuova IMU)**

1. Nelle more dell'attuazione delle disposizioni concernenti la revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati, di cui all'articolo 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, è istituita un'imposta municipale sugli immobili (Nuova IMU) che sostituisce l'imposta municipale propria (IMU) e il tributo per i servizi indivisibili (TASI).

2. La nuova IMU si applica in tutti i comuni del territorio nazionale, ferma restando, per le Province autonome di Trento e di Bolzano, la facoltà di modificarla nel rispetto dell'articolo 80 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

3. Il presupposto dell'imposta è il possesso di immobili. Il possesso di un'abitazione principale o assimilata, come definita alla lettera b) del comma 4, non costituisce presupposto dell'imposta, salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 o A/9.

4. Ai fini del presente provvedimento valgono le seguenti definizioni e disposizioni:

a) per fabbricato, si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano con attribuzione di rendita catastale, considerandosi parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza esclusivamente ai fini urbanistici, purché accatastata unitariamente; il fabbricato di nuova costruzione è soggetto all'imposta, a partire dalla data di ultimazione dei lavori di costruzione ovvero, se antecedente, dalla data in cui è comunque utilizzato. In caso di completamento parziale di unità immobiliari di un fabbricato in corso di costruzione, esse sono assoggettate all'imposta quali fabbricati a decorrere dalla data di ultimazione parziale dei lavori o, se antecedente, dalla data in cui sono comunque utilizzate, sulla base della rendita catastale attribuita all'unità immobiliare iscritta in categoria ordinaria o speciale. La superficie dell'area sulla quale è in corso la restante costruzione, ai fini impositivi, è determinata sulla base del rapporto tra consistenza volumetrica residua edificabile espressa dal lotto e consistenza

volumetrica complessivamente edificabile applicato alla superficie complessiva del lotto. Il criterio di cui al periodo precedente si applica nel caso in cui una o più unità immobiliari, facenti parte del fabbricato più ampio, siano oggetto di interventi di recupero come definiti dall'art. 3, comma 1, lettere c), d) ed f) del D.P.R. n. 380/2001. Viene individuata come oggetto di imposizione la superficie d'area fabbricabile del lotto, determinata sulla base del rapporto tra consistenza volumetrica della unità immobiliari soggette a recupero e la consistenza volumetrica complessiva dell'intero fabbricato, applicato alla superficie complessiva del lotto. I terreni sui quali risultino edificati volumi catastalmente censiti come: a. fabbricati in corso di costruzione; b. fabbricati in corso di definizione; c. unità collabenti

sono considerati, fino alla fine dei lavori di costruzione, trasformazione degli immobili sovrastanti o ricostruzione dei volumi irrimediabilmente inagibili, ed alla loro iscrizione catastale quali unità immobiliari iscritte in categoria ordinaria o speciale, come terreni non edificati soggetti a imposizione in base al valore venale in comune commercio dell'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza esclusivamente ai fini urbanistici ai sensi del precedente periodo.

b) per abitazione principale, si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore ed i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili differenti, anche in comuni diversi, l'agevolazione o l'esenzione prevista per l'abitazione principale si applica ad una sola delle abitazioni a scelta dei contribuenti, da effettuarsi mediante apposita dichiarazione. In caso di mancata dichiarazione entrambe le abitazioni saranno soggette ad imposta. I comuni possono considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata o concessa in comodato d'uso. È considerata direttamente adibita ad abitazione principale una sola unità immobiliare posseduta, dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), già pensionati nei rispettivi Paesi di residenza, a condizione che non risulti locata o data in comodato d'uso. Sono, altresì, considerate abitazioni principali:

- 1) le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari;
- 2) le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa destinate a studenti universitari soci assegnatari, anche in assenza di residenza anagrafica;

3) i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008;

4) la casa coniugale assegnata al coniuge, che vi ha stabilito la propria residenza anagrafica e la dimora abituale. a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, nei limiti della quota di possesso del coniuge non assegnatario o di suoi parenti entro il secondo grado;

5) un solo immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, posseduto e non concesso in locazione, dal lavoratore dipendente che, in forza di obbligo di legge o contrattuale, è tenuto a trasferirsi per motivi di lavoro, per il quale non sono richieste le condizioni della dimora abituale e della residenza anagrafica. Ai fini dell'applicazione dei benefici di cui ai punti precedenti, il soggetto passivo presenta, a pena di decadenza entro il termine ordinario per la presentazione delle dichiarazioni di variazione relative all'imposta municipale sugli immobili, apposita dichiarazione, utilizzando il modello ministeriale predisposto per la presentazione delle suddette dichiarazioni, con la quale attesta il possesso dei requisiti e indica gli identificativi catastali degli immobili ai quali il beneficio si applica. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono apportate al predetto modello le modifiche eventualmente necessarie per l'applicazione del presente comma.

c) per pertinenze dell'abitazione principale, si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo. d) per area fabbricabile, si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi, ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità. Si applica l'articolo 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Sono considerati, tuttavia, non fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, e successive modificazioni, iscritti nella previdenza agricola, nei limiti della loro quota di possesso, sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura e all'allevamento di animali. Il comune, su richiesta del contribuente, attesta se un'area sita nel proprio territorio è fabbricabile in base ai criteri stabiliti dalla presente lettera; e) per terreno agricolo, il terreno iscritto in catasto, a qualsiasi uso destinato, compreso quello non coltivato.

5. Il soggetto attivo dell'imposta è il comune con riferimento agli immobili la cui

superficie insiste, interamente o prevalentemente, sul territorio del comune stesso. L'imposta non si applica per gli immobili di cui il comune è proprietario ovvero titolare di altro diritto reale di godimento quando la loro superficie insiste interamente o prevalentemente sul suo territorio. In caso di variazioni delle circoscrizioni territoriali dei comuni, anche se dipendenti dalla istituzione di nuovi comuni, si considera soggetto attivo il comune nell'ambito del cui territorio risultano ubicati gli immobili al 1° gennaio dell'anno cui l'imposta si riferisce.

6. I soggetti passivi dell'imposta sono i possessori di immobili, intendendosi per tali il proprietario ovvero il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione di beni demaniali, il soggetto passivo è il concessionario. In caso di locazione finanziaria, l'imposta è dovuta dal locatario a decorrere dalla data della stipulazione e per tutta la durata del contratto. In presenza di più soggetti passivi con riferimento ad un medesimo immobile ognuno è titolare di un'autonoma obbligazione tributaria e nell'applicazione dell'imposta si tiene conto degli elementi soggettivi ed oggettivi riferiti ad ogni singola quota di possesso, anche nei casi di applicazione delle esenzioni o agevolazioni.

7. La base imponibile dell'imposta è costituita dal valore degli immobili. Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, salvo quanto previsto dal successivo comma 8, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i seguenti moltiplicatori:

- a. 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;
- b. 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5;
- c. 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5;
- d. 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10;
- e. 65 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5;
- f. 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1.

8. Le variazioni di rendita catastale intervenute in corso d'anno, a seguito di interventi edilizi sul fabbricato, producono effetti dalla data di ultimazione dei lavori, o, se antecedente, dalla data di utilizzo.

9. Per i fabbricati classificabili nel gruppo catastale D, non iscritti in catasto, interamente posseduti da imprese e distintamente contabilizzati, fino al momento della richiesta dell'attribuzione della rendita, il valore è determinato, alla data di inizio di ciascun anno solare ovvero, se successiva, alla data di acquisizione, secondo i criteri stabiliti nel penultimo periodo del comma 3, dell'articolo 7 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8

agosto 1992, n. 359, applicando i coefficienti aggiornati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In caso di locazione finanziaria, il valore è determinato sulla base delle scritture contabili del locatore, il quale è obbligato a fornire tempestivamente al locatario tutti i dati necessari per il calcolo.

Per i fabbricati non iscritti in catasto diversi da quelli di cui al primo periodo, nonché per i fabbricati per i quali sono intervenute variazioni permanenti, anche se dovute ad accorpamento di più unità immobiliari, che influiscono sull'ammontare della rendita catastale, nelle more delle procedure di accatastamento, il valore è determinato provvisoriamente con riferimento alla rendita dei fabbricati simili. Per le aree fabbricabili, il valore è costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche. In caso di utilizzazione edificatoria dell'area, di demolizione di fabbricato, di interventi di recupero a norma dell'articolo 3, comma 1, lettere c), d) e f), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, la base imponibile è costituita dal valore dell'area, la quale è considerata fabbricabile anche in deroga a quanto stabilito nel comma 4, lettera c), senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera, fino alla data di ultimazione dei lavori di costruzione, ricostruzione o ristrutturazione ovvero, se antecedente, fino alla data in cui il fabbricato costruito, ricostruito o ristrutturato è comunque utilizzato. L'area su cui insistono fabbricati iscritti in catasto senza attribuzione di rendita e per la quale sono ammessi, in base agli strumenti urbanistici vigenti, gli interventi edilizi di cui al periodo precedente si considera fabbricabile. Nel caso di adozione di strumenti urbanistici che nel corso dell'anno determinano una diversa qualificazione dell'area fabbricabile, a decorrere dalla data di adozione, il valore imponibile è costituito da quello venale in comune commercio per aree fabbricabili aventi la medesima destinazione. Per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutato del 25 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, un moltiplicatore pari a 135.

10. Si considerano fabbricati le piattaforme petrolifere collocate nel mare territoriale fino ad una distanza di 12 miglia marine. Nelle more della revisione delle norme tecniche finalizzate all'effettiva iscrizione nel catasto edilizio urbano, la base imponibile è quantificata ai sensi del comma 7 tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 1, commi da 21 a 24 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. In assenza della distinta contabilizzazione delle suddette piattaforme nelle scritture contabili del possessore, le voci contabili estranee alla componente

immobiliare sono sottratte dalla base imponibile anche in ragione di stime valutative tecniche. Il soggetto attivo d'imposta è il comune nel cui territorio insiste la costa antistante il mare territoriale. Con riferimento ai manufatti destinati all'esercizio dell'attività di rigassificazione del gas naturale liquefatto, si applica il comma 728 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

11. La base imponibile è ridotta del 50 per cento nei casi seguenti, cumulabili fra loro:

a) per i fabbricati di interesse storico o artistico di cui all'articolo 10 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; b) per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni. L'inagibilità o inabitabilità è accertata dall'ufficio tecnico comunale con perizia a carico del proprietario, che allega idonea documentazione alla dichiarazione. In alternativa, il contribuente ha facoltà di presentare una dichiarazione sostitutiva ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che attesti la dichiarazione di inagibilità o inabitabilità del fabbricato da parte di un tecnico abilitato, rispetto a quanto previsto dal periodo precedente. Ai fini dell'applicazione della riduzione di cui al presente comma, i comuni possono disciplinare le caratteristiche di fatiscenza sopravvenuta del fabbricato, non superabile con interventi di manutenzione. c) per le abitazioni concesse in comodato d'uso gratuito alle condizioni di cui al comma 3, lettera 0a) dell'articolo 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n.214.

12. L'aliquota di base per l'abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e per le relative pertinenze, è pari al 5 per mille per mille e il comune, con deliberazione del consiglio comunale, può aumentarla fino 7 per mille o diminuirla fino all'azzeramento.

13. L'aliquota di base per i fabbricati rurali ad uso strumentale di cui all'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133 è pari all'1 per mille e i comuni, con deliberazione del consiglio comunale, possono aumentarla fino al 2 per mille o diminuirla fino all'azzeramento.

14. L'aliquota di base per gli immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali ad uso strumentale è pari all'8,6 per mille e i comuni, con deliberazione del consiglio comunale, possono aumentarla sino all'11,0 per mille o diminuirla fino all'azzeramento. Il limite di cui al periodo precedente può essere superato dai comuni che nell'anno 2018 hanno applicato in misura superiore allo 0,4 per mille la maggiorazione di cui all'articolo 1, comma 677, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, limitatamente agli immobili non esentati ai sensi dei commi da 10 a 26 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per un ammontare non superiore alla differenza tra maggiorazione effettivamente

applicata e 0,4 per mille.

15. Il comune può differenziare l'aliquota dell'8,6 per mille per i fabbricati ad uso residenziale diversi dall'abitazione principale, per i fabbricati a disposizione, per i quali non risultino essere stati registrati contratti di locazione da almeno due anni, per i fabbricati locati a canone concordato, anche con contratto transitorio, di cui alla legge 9 dicembre 1998, n. 431, per i fabbricati locati a titolo di abitazione principale, per i fabbricati concessi in comodato a parenti in linea retta o collaterale oppure ad affini, stabilendo il grado di parentela.

16. Per le abitazioni locate a canone concordato di cui alla legge 9 dicembre 1998, n.431, il comune determina l'agevolazione spettante in modo che il valore complessivo del beneficio accordato non sia inferiore all'assegnazione disposta a decorrere dal 2016 ai sensi dell'articolo 1, commi 53 e 54 della legge 28 dicembre 2015, n.208.

17. Il comune può differenziare l'aliquota dell'8,6 per mille per i fabbricati industriali, per i fabbricati commerciali, per gli immobili appartenenti al gruppo catastale D, anche differenziando tra le diverse categorie, per i fabbricati appartenenti al gruppo catastale B, per i fabbricati appartenenti alla categoria catastale C3, per i fabbricati ad uso commerciale con particolari caratteristiche tipiche dei centri storici, da determinarsi nel regolamento del tributo.

18. Per i fabbricati costruiti dall'impresa costruttrice e da questa destinati alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, l'aliquota è ridotta all'1 per mille e i comuni possono modificarla in aumento sino allo 2,5 per mille o, in diminuzione, fino all'azzeramento. Nel caso di locazione temporanea del fabbricato destinato alla vendita, lo stesso è soggetto all'imposta con aliquota ordinaria per il periodo in cui lo stesso risulta locato. Ai fini dell'applicazione dei benefici di cui al presente comma, il soggetto passivo presenta, a pena di decadenza entro il termine ordinario per la presentazione delle dichiarazioni di variazione relative all'imposta municipale sugli immobili, apposita dichiarazione, utilizzando il modello ministeriale predisposto per la presentazione delle suddette dichiarazioni, con la quale attesta il possesso dei requisiti e indica gli identificativi catastali degli immobili ai quali il beneficio si applica. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono apportate al predetto modello le modifiche eventualmente necessarie per l'applicazione del presente comma.

19. Sono esenti dall'imposta i terreni agricoli come di seguito qualificati:

a) posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, iscritti alla previdenza agricola, indipendentemente dalla loro ubicazione e limitatamente alla quota di possesso;

b) ubicati nei comuni delle isole minori di cui all'allegato A annesso alla legge 28 dicembre 2001, n.448;



c) a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusufruttabile;

d) ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984, sulla base dei criteri individuati dalla circolare n.9 del 14 giugno 1993, pubblicata nel supplemento ordinario n.53 della Gazzetta Ufficiale n.141 del 18 giugno 1993.

20. I comuni, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, possono diversificare le aliquote dell'imposta esclusivamente nei limiti e nei casi previsti dalla legge, senza introdurre ulteriori e diverse distinzioni all'interno di ciascuna delle fattispecie individuate dai precedenti commi. Alle pertinenze di ciascun immobile si applica lo stesso trattamento applicabile all'immobile stesso.

21. Sono esenti dall'imposta, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte:

a. gli immobili posseduti dallo Stato, dai comuni, con riferimento agli immobili diversi da quelli indicati nel comma 5, nonché gli immobili posseduti, nel proprio territorio, dalle regioni, dalle province, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali;

b. i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9;

c. i fabbricati con destinazione ad usi culturali di cui all'articolo 5-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni;

d. i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli articoli 8 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze;

e. i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con legge 27 maggio 1929, n. 810;

f. i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali per i quali è prevista l'esenzione dall'imposta locale sul reddito dei fabbricati in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia;

22. Sono, altresì, esenti dall'imposta gli immobili posseduti ed utilizzati direttamente dai soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c), del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222. Qualora l'unità immobiliare abbia un'utilizzazione mista, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 91-bis del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27,

n. 1, nonché il regolamento di cui al decreto ministeriale 19 novembre 2012, n. 200. Restano ferme le dichiarazioni presentate ai fini dell'imposta municipale propria e del tributo per i servizi indivisibili, in quanto compatibili. In ogni caso, l'esenzione di cui al presente comma non si applica alle fondazioni bancarie di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 e agli immobili posseduti da partiti politici, che restano comunque assoggettati alla imposta indipendentemente dalla destinazione d'uso dell'immobile.

23. L'imposta è dovuta per anni solari proporzionalmente alla quota e ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso. A tal fine il mese durante il quale il possesso si è protratto per più della metà dei giorni di cui il mese stesso è composto è computato per intero. Il giorno di trasferimento del possesso si computa in capo all'acquirente e l'imposta del mese del trasferimento resta interamente a suo carico nel caso in cui i giorni di possesso risultino uguali a quelli del cedente. A ciascuno degli anni solari corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria.

24. A decorrere dal 2020, i comuni assicurano la massima semplificazione degli adempimenti dei contribuenti rendendo disponibili i modelli di pagamento preventivamente compilati su loro richiesta, oppure procedendo autonomamente all'invio degli stessi modelli.

25. In deroga all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i soggetti passivi effettuano il versamento dell'imposta dovuta al comune per l'anno in corso in due rate, scadenti la prima il 16 giugno e la seconda il 16 dicembre. Resta in ogni caso nella facoltà del contribuente provvedere al versamento della imposta complessivamente dovuta in un'unica soluzione annuale, da corrispondere entro il 16 giugno. Il versamento della prima rata è pari all'imposta dovuta per il primo semestre applicando l'aliquota e la detrazione dei dodici mesi dell'anno precedente. In sede di prima applicazione dell'imposta, la prima rata da corrispondere sarà pari a quanto dovuto per il primo semestre, applicando l'aliquota e la detrazione dei dodici mesi dell'anno precedente, con riferimento alla somma dell'IMU e della Tasi, questa ultima comprensiva della quota prevista per l'occupante. Il versamento della rata a saldo della imposta dovuta per l'intero anno è eseguito, a conguaglio, sulla base degli atti pubblicati nel sito informatico del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, alla data del 28 ottobre di ciascun anno. Il versamento dell'imposta dovuta dagli enti non commerciali di cui al comma 23, è effettuato, esclusivamente secondo le disposizioni di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, in tre rate di cui le prime due, di importo pari ciascuna al 50 per cento della imposta complessivamente corrisposta per l'anno precedente, devono essere versate nei termini del 16 giugno e del 16 dicembre dell'anno di riferimento, e l'ultima, a conguaglio della imposta complessivamente dovuta, deve essere versata entro il 16 giugno dell'anno successivo a quello cui si

riferisce il versamento, sulla base degli atti pubblicati nel sito informatico del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, alla data del 28 ottobre dell'anno di riferimento. Gli enti non commerciali di cui al comma 23 eseguono i versamenti dell'imposta con eventuale compensazione dei crediti, allo stesso comune nei confronti del quale è scaturito il credito, risultanti dalle dichiarazioni presentate successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge. Ai fini della pubblicazione sul predetto sito informatico, il comune è tenuto a effettuare l'invio delle deliberazioni di approvazione delle aliquote e dei regolamenti della imposta, esclusivamente in via telematica, entro il termine perentorio del 14 ottobre dello stesso anno, mediante inserimento, nell'apposita sezione del Portale del federalismo fiscale, del testo degli stessi, nonché delle aliquote e della detrazione risultanti dalle delibere, secondo un'applicazione che verrà resa disponibile sul Portale stesso. L'efficacia delle deliberazioni e dei regolamenti decorre dalla data di pubblicazione del testo degli stessi e degli elementi in essi contenuti nel predetto sito informatico. In caso di mancato invio degli atti e di mancato inserimento delle aliquote entro il termine del 14 ottobre e di conseguente mancata pubblicazione entro il 28 ottobre, si applicano gli atti adottati per l'anno precedente. Non si applicano sanzioni e interessi, a sensi dell'articolo 10 della legge 27 luglio 2000, n. 212, nel caso in cui il contribuente ha versato un minore importo della imposta calcolata sulla base delle aliquote e della detrazione inserite dal comune nella predetta sezione del sito del Dipartimento che risultano inferiori a quelle contenute nelle deliberazioni di approvazione delle aliquote e dei regolamenti pubblicate sullo stesso sito.

26. Il versamento dell'imposta è effettuato, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, secondo le disposizioni di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, ovvero tramite apposito bollettino di conto corrente postale, approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, al quale si applicano le disposizioni di cui al citato articolo 17, in quanto compatibili.

27. Per i beni immobili sui quali sono costituiti diritti di godimento a tempo parziale, di cui all'articolo 69, comma 1, lettera a), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, il versamento dell'imposta è effettuato da chi amministra il bene. Per le parti comuni dell'edificio indicate nell'articolo 1117, n. 2, del codice civile, che sono accatastate in via autonoma, come bene comune censibile, nel caso in cui venga costituito il condominio, il versamento dell'imposta deve essere effettuato dall'amministratore del condominio per conto di tutti i condomini.

28. I possessori degli immobili, ad eccezione di quelli di cui al comma 20, lettere b), c) e d), devono presentare la dichiarazione o, in alternativa, trasmetterla in via telematica secondo le modalità approvate con apposito decreto del Ministero

dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui il possesso degli immobili ha avuto inizio o sono intervenute variazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta, utilizzando il modello approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione Nazionale Comuni Italiani. La dichiarazione ha effetto anche per gli anni successivi sempre che non si verifichino modificazioni dei dati ed elementi dichiarati cui consegua un diverso ammontare dell'imposta dovuta. Con il citato decreto, sono, altresì, disciplinati i casi in cui deve essere presentata la dichiarazione. Restano ferme le disposizioni dell'articolo 37, comma 55, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'articolo 1, comma 104, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le dichiarazioni presentate ai fini dell'imposta municipale propria, in quanto compatibili. Resta confermata la disposizione dell'articolo 15, comma 2, della legge 18 ottobre 2001, n. 383. Restano ferme le dichiarazioni presentate ai fini TASI.

29. Gli eredi rispondono in solido delle obbligazioni tributarie il cui presupposto si è verificato anteriormente alla morte del dante causa. Gli eredi del contribuente devono comunicare al comune le proprie generalità e il proprio domicilio fiscale. La comunicazione può essere presentata direttamente al comune o trasmessa mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, nel qual caso si intende fatta nel giorno di spedizione. Tutti i termini pendenti alla data della morte del contribuente o scadenti entro sei mesi da essa, compresi il termine per la presentazione della dichiarazione e il termine per ricorrere contro l'accertamento, sono prorogati di sei mesi in favore degli eredi. La notifica degli atti intestati al dante causa può essere effettuata agli eredi impersonalmente e collettivamente nell'ultimo domicilio dello stesso ed è efficace nei confronti degli eredi che, almeno trenta giorni prima, non abbiano effettuato la comunicazione di cui al primo periodo.

30. Per i beni immobili sui quali sono costituiti diritti di godimento a tempo parziale, di cui all'articolo 69, comma 1, lettera a), del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, la dichiarazione dell'imposta è presentata da chi amministra il bene. Per le parti comuni dell'edificio indicate nell'articolo 1117, n. 2 del codice civile, che sono accatastate in via autonoma, come bene comune censibile, nel caso in cui venga costituito il condominio, la dichiarazione dell'imposta deve essere presentata dall'amministratore del condominio per conto di tutti i condomini. Per gli immobili compresi nel fallimento o nella liquidazione coatta amministrativa, il curatore o il commissario liquidatore sono tenuti al versamento dell'imposta dovuta per il periodo di durata dell'intera procedura concorsuale entro il termine di tre mesi dalla data del decreto di trasferimento degli immobili.

31. Il dirigente dell'ufficio tributi, ovvero, per gli enti privi di figura dirigenziale,

il titolare della posizione organizzativa in cui è collocato detto ufficio, assume il ruolo di funzionario responsabile d'imposta a cui sono attribuiti tutti i poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale, compreso quello di sottoscrivere i provvedimenti afferenti a tali attività, nonché la rappresentanza in giudizio per le controversie relative al tributo stesso. Ai fini della verifica del corretto assolvimento degli obblighi tributari, il funzionario responsabile può inviare questionari al contribuente, richiedere dati e notizie a uffici pubblici ovvero a enti di gestione di servizi pubblici, in esenzione da spese e diritti. Il comune può notificare i propri atti mediante posta elettronica certificata, secondo le modalità previste dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

32. In caso di omesso o insufficiente versamento dell'imposta risultante dalla dichiarazione, si applica l'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

33. In caso di omessa presentazione della dichiarazione, si applica la sanzione dal 100 per cento al 200 per cento del tributo non versato, con un minimo di 50 euro. In caso di infedele dichiarazione, si applica la sanzione dal 50 per cento al 100 per cento del tributo non versato, con un minimo di 50 euro. In caso di mancata, incompleta o infedele risposta al questionario di cui al comma 33, si applica la sanzione da euro 100 a euro 500; in caso di risposta oltre il termine di 60 giorni dalla notifica, il comune può applicare la sanzione da 50 a 200 euro. Le sanzioni di cui ai periodi precedenti sono ridotte ad un terzo se, entro il termine per la proposizione del ricorso, interviene acquiescenza del contribuente, con pagamento del tributo, se dovuto, della sanzione e degli interessi. Resta salva la facoltà del comune di deliberare con il regolamento circostanze attenuanti o esimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale. Per tutto quanto non previsto dalle precedenti disposizioni, si applicano i commi da 158 a 169 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

34. I comuni possono, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, affidare, fino alla scadenza del relativo contratto e comunque non oltre i termini eventualmente disposti da norme di attuazione del riordino della riscossione delle entrate degli enti locali, la gestione dell'imposta municipale sugli immobili ai soggetti ai quali, alla data del 31 dicembre 2018, risulta affidato il servizio di gestione dell'imposta municipale propria o del tributo per i servizi indivisibili.

35. Ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni possono con proprio regolamento:

- a) stabilire che si considerano regolarmente eseguiti i versamenti effettuati da un contitolare anche per conto degli altri;
- b) stabilire differimenti di termini per i versamenti, per situazioni particolari;

- c) prevedere il diritto al rimborso dell'imposta pagata per le aree successivamente divenute inedificabili, stabilendone termini, limiti temporali e condizioni, avuto anche riguardo alle modalità ed alla frequenza delle varianti apportate agli strumenti urbanistici;
- d) determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati all'obiettivo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso;
- e) stabilire l'esenzione dell'immobile dato in comodato gratuito al comune o ad altro ente territoriale, o ad ente non commerciale, esclusivamente per l'esercizio dei rispettivi scopi istituzionali o statutari;
- f) prevedere che l'applicazione di agevolazioni introdotte autonomamente con proprio regolamento sia subordinata alla presentazione, da parte del soggetto passivo, di una specifica comunicazione a pena di decadenza;
- e) prevedere che una percentuale del gettito dell'imposta municipale sugli immobili propria sia destinata al potenziamento degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate, anche comprendendo nel programma di potenziamento la possibilità di attribuire compensi incentivanti al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento all'impianto e allo sviluppo delle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'articolo 1 del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni con la legge 2 dicembre 2005, n. 248, e successive modificazioni e integrazioni".

### **Inquadramento generale.**

La proposta normativa ha lo scopo di superare l'attuale assetto dei tributi a base immobiliare riunendo IMU e Tasi, due tributi che, basandosi sulle stesse basi imponibili, impongono inutilmente doppi adempimenti sia a carico dei contribuenti che a carico dei Comuni. L'obiettivo della proposta è di integrare le norme attualmente vigenti senza mutamenti di sostanza che non siano strettamente necessari al funzionamento del tributo. In questa chiave sono stati affrontati i temi tipici della definizione delle aliquote e del loro campo di variazione, della disciplina delle agevolazioni, delle regole operative. L'aliquota massima applicabile alla nuova IMU è data dalla sommatoria delle aliquote applicabili per l'IMU e per la TASI, in modo da non aumentare la pressione fiscale complessiva a carico dei possessori di immobili. La proposta mira a semplificare ulteriormente gli adempimenti a carico dei contribuenti, attraverso una delimitazione delle scelte consentite ai Comuni, in modo da minimizzare le variabili da conoscere per effettuare il versamento del dovuto. Ai Comuni resta

naturalmente un'ampia possibilità di scelte discrezionali – essenziali per l'esercizio dell'autonomia tributaria, che vengono però collocate all'interno di ambiti prestabiliti dalla norma. La proposta, inoltre, mira anche a risolvere alcuni punti critici che, già a partire dall'ICI, hanno dato vita a numerosi contenziosi, non ancora definiti da una giurisprudenza di legittimità consolidata. Pertanto, nel testo proposto si è cercato di rendere quanto più chiaro possibile l'ambito di applicazione della norma, limitando gli spazi di interpretazione, in un'ottica di trasparenza, chiarezza e certezza, con l'obiettivo finale di ridurre al minimo l'insorgenza del contenzioso tributario, che ha un indubbio costo sia per l'amministrazione che per i contribuenti. La disciplina proposta, in definitiva, recupera quanto già previsto dalla disciplina dell'IMU, che a sua volta in molti casi richiamava norme di riferimento dell'ICI, integra le “varianti” Tasi – quali ad esempio i limiti specifici di aliquota per talune classi di immobili – e determina a un quadro organico di riferimento in modo da minimizzare le incertezze applicative finora registrate.

## **L'articolato normativo**

Il testo proposto è costituito da un unico articolo con 37 commi.

**Comma 1** – Istituisce la nuova IMU, che sostituisce integralmente l'IMU e la TASI. È precisato che la nuova disciplina trova applicazione nell'attesa che raggiunga il traguardo la riforma del sistema estimativo catastale prevista dal decreto legislativo n.23 del 2014, che seppur avviata oggi risulta arenata.

**Comma 2** – La nuova IMU si applica in tutto il territorio nazionale, facendo comunque salva la facoltà di modificarla da parte delle Province Autonome di Trento e Bolzano. In tali provincie è oggi applicata l'IMIS (dal 2015, L.P. Trento 30 dicembre 2014, n. 14) e l'IMI (dal 2014, L.P. Bolzano 23 aprile 2014, n. 3)

**Comma 3** – Il presupposto della nuova IMU è il medesimo dell'ICI e dell'IMU, ovvero il possesso degli immobili, così come definitivi nel successivo comma 4. Il comma precisa altresì che la nuova imposta non si applica alle abitazioni principali, salvo che non si tratti di abitazioni “di lusso”, di cui alle categorie catastali A/1, A/8 e A/9.

**Comma 4** – In questo comma vengono dettate le definizioni degli oggetti imponibili, senza disporre rinvii alle discipline dei prelevanti prelievi immobiliari. In particolare:

- **per fabbricato** si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto con attribuzione di rendita. Quest'ultima precisazione permette di superare le incertezze sulla definizione di fabbricato, con riguardo alle unità immobiliari che sono iscritte nel catasto ai soli fini identificativi (gruppo F).

Infatti, si rammenta che ai fini catastali l'art. 2 del Dm n. 28 del 1998 precisa che il fabbricato è l'unità immobiliare che presenta autonomia funzionale e reddituale, ed è pertanto dotato di autonoma rendita catastale, che esprime appunto la redditività del fabbricato. Per superare alcune incertezze giurisprudenziali, si precisa che l'area pertinenziale è quella così considerata ai fini urbanistici, e quindi presente nel titolo edilizio, ed ai fini catastali, perché solo l'accatastamento unitario permette di far confluire il valore dell'area nella rendita catastale. Altra precisazione attiene alle aree edificabili in corso di costruzione, per le quali si procede ad accatastamenti frazionati; in tale ipotesi è previsto che la nuova IMU sia corrisposta sulla base della residua capacità edificatoria. Inoltre, a legislazione vigente, i fabbricati classificati in categoria F2 (non idonei a produrre reddito), F3 (in corso di costruzione), F4 (in corso di definizione) vengono considerati fabbricati in ragione della loro iscrizione "inventariale" in Catasto ma senza attribuzione di rendita: Da tale iscrizione catastale e dall'assenza di rendita attribuita la giurisprudenza di legittimità ha derivato, sulla base della legislazione vigente, la non applicazione dell'imposta in ragione dell'assenza di rendita catastale. Tuttavia tali tipologie di beni racchiudono in sé una diretta manifestazione di capacità contributiva correlata al valore del bene poiché essi possono, come sono, oggetto di atti di transazione tra proprietario ed acquirente nonché sono assoggettati ad imposta di registro/IVA. La proposta Ifel ipotizza una formulazione secondo cui tali fabbricati sono considerati, fino alla fine dei lavori di costruzione, trasformazione degli immobili sovrastanti o ricostruzione dei volumi irrimediabilmente inagibili, come terreni non edificati soggetti a imposizione in base al valore venale in comune commercio dell'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza esclusivamente ai fini urbanistici.

- la definizione di **abitazione principale** riprende quella IMU, con la precisazione che nel caso in cui componenti dello stesso nucleo familiare abbiano stabilito la residenza in due abitazioni, anche su comuni diversi, l'agevolazione opera solo per un'abitazione. In tal modo si supera il problema dell'evasione collegata alle case turistiche, salvaguardando comunque i casi in cui lo spostamento della residenza avviene per motivi di lavoro, nel quale caso opera un'assimilazione all'abitazione principale (punto 5, del medesimo comma). La limitazione al numero di pertinenze dell'abitazione rimane invariata rispetto all'IMU. Sono individuati i casi di assimilazione all'abitazione principale, con alcune precisazioni e novità rispetto all'attuale disciplina IMU. Per quanto riguarda l'abitazione assegnata dal giudice della separazione si precisa che la soggettività passiva rimane in capo all'assegnatario non solo con riferimento alle quote di possesso dell'ex coniuge, ma anche con riferimento alle eventuali quote dell'abitazione possedute da parenti entro il secondo grado. È introdotta, come anticipato, l'assimilazione relativa all'abitazione utilizzata per motivi di lavoro in



altro Comune, perché la residenza sia spostata per obbligo di legge o contrattuale. E' inoltre considerata abitazione principale la casa di anziani e disabili residenti in case di cura ed è infine concessa ai Comuni la possibilità di equiparare all'abitazione principale una sola unità immobiliare posseduta da cittadini italiani residenti all'estero ed iscritti all'AIRE;

- si recuperano le definizioni di area fabbricabile già date dall'IMU/ICI e sono confermate le agevolazioni per i coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali.

- anche per il terreno agricolo è stata recuperata la definizione IMU; sono quindi assoggettabili tutti i terreni iscritti in catasto, anche se non coltivati.

**Comma 5** – Il comma definisce la soggettività attiva d'imposta, recuperando la definizione già vigente in ICI. È esplicitato che la nuova IMU non è applicabile agli immobili di proprietà comunale che insistono nel medesimo territorio comunale.

**Comma 6** – I soggetti passivi sono i medesimi dell'ICI/IMU. È tuttavia esplicitato, trattandosi di imposta di natura patrimoniale, che in presenza di più soggetti passivi con riferimento allo stesso immobile, ognuno è titolare di un'autonoma obbligazione tributaria e che nell'applicazione dell'imposta si tiene conto degli elementi oggettivi e soggettivi riferiti ad ogni singola quota di possesso, in modo da superare le incertezze giurisprudenziali finora registrate in caso di contitolarità del medesimo oggetto imponibile.

**Comma 7** – Il comma definisce la base imponibile dei fabbricati, in modo identico all'attuale disciplina IMU.

**Comma 8** – La previsione che nella quantificazione della base imponibile occorre far riferimento alla rendita iscritta in catasto “al 1° gennaio dell'anno d'imposizione” ha generato in passato alcune incertezze interpretative, in particolare nei casi in cui la variazione di rendita in corso d'anno è conseguente ad interventi edilizi, come quelli di ampliamento o demolizione. Il comma 8 precisa che, in presenza di variazioni di rendita in corso d'anno conseguenti ad interventi edilizi, la nuova rendita produce effetti fin dalla data di ultimazione dei lavori, coerentemente con l'altra disposizione che regola gli interventi di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione.

**Comma 9** – Il comma reca diverse prescrizioni con riferimento alle diverse nozioni di base imponibile necessarie per il corretto funzionamento del tributo. Nella prima parte ripropone l'attuale meccanismo di determinazione della base imponibile sulla scorta delle scritture contabili relativamente ai capannoni non

ancora iscritti in catasto di proprietà di persone giuridiche. Nella seconda parte si individua un criterio di determinazione della base imponibile sulla base della rendita dei fabbricati similari, per i fabbricati che hanno subito variazioni che non sono state ancora oggetto di dichiarazione catastale. Tale criterio di quantificazione era già presente nell'ICI ed è stato poi utilizzato anche nell'IMU con riferimento ai fabbricati rurali da iscrivere in catasto. Viene definita, poi, la base imponibile delle aree fabbricabili, similmente ai previgenti prelievi, chiarendo però che se un'area fabbricabile subisce una variazione urbanistica incidente sul valore, la relativa base imponibile cambia in corso d'anno. La precisazione è resa necessaria perché il riferimento ordinario al valore venale al 1° gennaio può indurre in errore nel caso di terreni che diventano fabbricabili in corso d'anno, o viceversa, oppure che seppur edificabili cambiano destinazione (ad esempio da industriale a residenziale). Viene riproposta poi la vigente disciplina relativa ai fabbricati oggetto di ristrutturazione o ricostruzione. Infine, viene confermato il criterio di determinazione della base imponibile dei terreni imperniata sul valore dominicale risultante dal catasto.

**Comma 10** – Il comma fornisce una soluzione per l'assoggettamento delle piattaforme petrolifere, così come statuito dalla Corte di Cassazione e così come già avvenuto per i rigassificatori, per i quali è richiamata la relativa disciplina.

**Comma 11** – Il comma ripropone la riduzione al 50% già prevista dall'IMU per i fabbricati di interesse storico e per i fabbricati inagibili, precisando anche la loro cumulabilità. Si conferma inoltre la riduzione al 50% dell'imposta per le abitazioni concesse in comodato alle stesse condizioni previste dalla vecchia IMU.

**Comma 12** – L'aliquota di base delle abitazioni principali di lusso assoggettate ad imposta è fissata in via ordinaria al 5 per mille, con possibilità per i Comuni di aumentarla fino al 7 per mille o di azzerarla.

**Comma 13** – L'aliquota di base per i fabbricati rurali strumentali è fissata all'1 per mille, con possibilità di aumento fino al 2 per mille o di azzeramento della stessa. Si riprende così l'attuale disciplina che vede imponibili i fabbricati rurali strumentali ai fini della sola Tasi, con i medesimi limiti.

**Comma 14** – Il comma regola l'aliquota ordinaria di base che è fissata all'8,6 per mille, con possibilità per i Comuni di aumentarla fino all'11 per mille o di azzerarla. Il limite massimo supera l'attuale 10,6 per mille in quanto tiene conto del consolidamento di una parte della "maggiorazione Tasi", pari alla metà della misura massima prevista a suo tempo da comma 677 della legge n. 147 del 2013

(0,8 per mille). Il limite può essere superato dai Comuni che nel 2018 applicavano la maggiorazione Tasi limitatamente agli immobili diversi dalle abitazioni principali e da alcune fattispecie minori esentate dal 2016, in misura pari alla differenza tra la misura effettivamente applicata e lo 0,4 per mille già riconosciuto nel consolidamento. Di fatto dunque l'aliquota massima per una parte di Comuni (che già applicano le aliquote massime) non può comunque superare l'11,4 per mille, pari al tetto massimo esistente in passato tra aliquota IMU-Tasi (10,6 per mille) e maggiorazione Tasi massima (0,8 per mille). Si ricorda che la maggiorazione Tasi è stata introdotta nel 2014 per permettere ai Comuni di recuperare il gettito in precedenza fornito dall'applicazione dell'IMU sull'abitazione principale e non più ottenibile con i criteri più restrittivi di determinazione delle aliquote massime introdotti dal citato comma 677 della legge 147/2013.

**Comma 15** – È prevista la possibilità per i Comuni di diversificare l'aliquota ordinaria nel rispetto della casistica prevista nella norma, e ciò al fine di semplificare gli adempimenti a carico dei contribuenti.

**Comma 16** – Il comma ripropone l'agevolazione per le abitazioni locate a canone concordato, precisando che questa non può essere inferiore a quella già riconosciuta nell'IMU.

**Comma 17** – Il comma delimita l'area di manovrabilità delle aliquote con riferimento ai fabbricati produttivi, anche in questo caso per evidenti ragioni di semplificazione degli adempimenti tributari

**Comma 18** – Si ripropone l'esenzione per i fabbricati merce, chiarendo però che in caso di locazione per parte dell'anno, l'esenzione opera limitatamente ai mesi durante i quali il fabbricato merce non è stato oggetto di locazione, risolvendo così dubbi interpretativi sorti nell'applicazione dell'analoga disciplina IMU.

**Comma 19** – È confermata l'esenzione oggettiva per i terreni agricoli montani, per quelli ubicati nelle isole minori e per quelli che fanno parte delle partecipanze agrarie. È confermata, inoltre, l'esenzione per i terreni posseduti e condotti da coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali, ma – trattandosi di agevolazione soggettiva – limitatamente alla quota di possesso, così da risolvere dubbi interpretativi che stanno generando un inutile contenzioso.

**Comma 20** – Il comma dispone che i Comuni hanno possibilità di diversificazione delle aliquote nei limiti e con riferimento alle casistiche previste dai precedenti commi.

**Comma 21** – Il comma ripropone i casi di esenzione già disciplinati dall’IMU.

**Comma 22** – Viene confermata l’esenzione già prevista dalla disciplina IMU per gli enti non commerciali.

**Comma 23** – Si precisa che l’imposta è dovuta per anni solari e che va calcolata per mesi di possesso. Si risolvono le incertezze causate dalla disciplina ICI/IMU, le quali consideravano per intero il mese durante il quale il possesso si era protratto per almeno 15 giorni, con problemi applicativi per le vendite effettuate il giorno 15 dei mesi con 30 o 31 giorni. Si precisa che il mese si computa per intero in capo al soggetto che ha posseduto per un maggior numero di giorni e che giorno della compravendita viene imputato all’acquirente.

**Comma 24** – Il comma impegna i Comuni ad assicurare la massima semplificazione negli adempimenti tributari, anche al fine di aumentare il tasso di riscossione volontario, rendendo disponibili, su richiesta del contribuente, modelli di pagamento precompilati oppure inviando autonomamente tali modelli ai contribuenti. L’invio ai contribuenti di modelli di pagamento deve rimanere pertanto una possibilità e non un obbligo per i Comuni. La loro emissione deve essere prevista, a richiesta del contribuente, a partire dal 2020.

**Comma 25** – Il comma ripropone le stesse scadenze di versamento già previste per l’IMU, confermando l’obbligo per i Comuni di trasmettere le proprie delibere per la pubblicazione sul sito del Dipartimento delle Finanze. Il comma precisa che la prima rata del 2019, al fine di semplificare la prima applicazione, sarà corrisposta sulla base di quanto dovuto per il primo semestre in base alle aliquote IMU e TASI vigenti nel 2018, con conguaglio a saldo sulla base di quanto deliberato dal Comune per la nuova IMU.

**Comma 26** – Anche la nuova IMU dovrà essere versata tramite modello F24, senza possibilità per i Comuni di prevedere forme di pagamento alternative.

**Comma 27** – Il comma precisa che nel caso di immobili in multiproprietà o di immobili condominiali accatastati autonomamente, il responsabile dell’imposta è l’amministratore condominiale, che versa per conto dei condomini. Il comma poi ripropone, in caso di fallimento o liquidazione coatta amministrativa, quanto già previsto ai fini ICI/IMU.

**Comma 28** – Il comma disciplina l’obbligo di presentazione della dichiarazione, che non è prevista per i soli casi di esenzione oggettiva. Rimangono, ovviamente, ferme le dichiarazioni già presentate ai fini ICI/IMU e viene confermato

l'esonero della dichiarazione in caso di successione, equivalendo la dichiarazione di successione a dichiarazione IMU.

**Comma 29** – Al fine di risolvere problemi applicativi, spesso derivanti da articolazioni normative diverse tra tributi comunali e tributi erariali, il comma regola il caso delle obbligazioni del deceduto, di cui rispondono in modo solidale gli eredi. Il comma in questione ricalca quanto già previsto per i tributi erariali dall'art. 65 del Dpr n. 600 del 1973.

**Comma 30** – Il comma pone l'obbligo dichiarativo, per i casi di multiproprietà o di immobili condominiali, a carico dell'amministratore del condominio, in coerenza con l'obbligo che questi hanno di corrispondere l'imposta.

**Comma 31** – Il comma individua il soggetto che assume la qualifica di funzionario responsabile dell'imposta e coerentemente con quanto già previsto dall'art. 11 del D.lgs. n. 546 del 1992 (disposizioni sul processo tributario), tale soggetto viene individuato nel dirigente, o per gli enti locali privi di dirigenza, nel titolare della posizione organizzativa, anche in considerazione della rilevanza degli atti esterni che tale soggetto è tenuto a sottoscrivere. Coerentemente con la disciplina sul contenzioso tributario, è previsto che il funzionario responsabile dell'imposta rappresenta direttamente il Comune innanzi le commissioni tributarie. Il comma precisa, inoltre, che il funzionario ai fini della gestione del tributo può accedere gratuitamente a dati ed informazioni di cui sono titolari altri uffici pubblici o i gestori di servizi pubblici. Infine, è precisato che la notifica degli atti tributari può essere effettuata secondo le stesse modalità utilizzate dall'Agenzia delle entrate, ovvero secondo le modalità previste dall'art. 60 del Dpr n. 600/1973, che comprendono l'utilizzo disciplinato della posta elettronica certificata (PEC).

**Comma 32** – Si conferma la sanzione del 30% prevista per gli omessi versamenti e la graduazione della stessa, in base ai giorni di ritardo, prevista dall'art. 13 del D.lgs. n. 471/1997. **Comma 33** – Si conferma l'impianto sanzionatorio già previsto per l'IMU in caso di omessa presentazione della dichiarazione, come pure la possibilità per il Comune di regolamentare circostanze attenuanti o esimenti. **Comma 34** – Il comma prevede la possibilità di dare continuità agli eventuali affidamenti della gestione della nuova IMU ai soggetti che hanno un contratto in essere al 31 dicembre 2018, rimettendo comunque la scelta in capo al Comune. **Comma 35** – Il comma disciplina alcuni aspetti della potestà regolamentare per la nuova IMU, facendo comunque salva la potestà regolamentare generale prevista dall'art. 52 del D.lgs. n. 446 del 1996. Il Comune, in particolare, può stabilire che si considerano regolarmente eseguiti i

versamenti effettuati dal contitolare; può stabilire differimenti dei termini di pagamento; prevedere il diritto al rimborso delle aree divenute inedificabili, così com'era previsto nell'ICI; determinare periodicamente i valori venali delle aree fabbricabili, al fine di limitare il proprio potere di accertamento, con finalità anche deflattive; stabilire l'esenzione per immobili concessi in comodato al Comune stesso o ad altri enti territoriali o ad enti non commerciali; prevedere per le agevolazioni disposte con regolamento l'obbligo di presentazione di una comunicazione a pena di decadenza; prevedere il riconoscimento di specifiche incentivazioni della produttività, similmente a quanto oggi già previsto per i dipendenti dell'Agenzia delle entrate, collegate al recupero dell'evasione non solo con riferimento alla nuova IMU, ma più in generale ai tributi comunali ed anche alle entrate derivanti dalla partecipazione al recupero dell'evasione dei tributi erariali.

\*\*\*

## **AVVIATA DALL'ARERA LA CONSULTAZIONE PER IL NUOVO SISTEMA TARIFFARIO TARI.**

Con riferimento alla riforma TARI l'Arera (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente) avente l'obiettivo di regolare per il servizio rifiuti, la completezza e congruità delle informazioni economiche e dei cosiddetti "costi efficienti", nonché la coerenza dei corrispettivi con questi ultimi, con Delibera 303/2019/R/rif ha unificato gli adempimenti di monitoraggio dei costi e delle tariffe esistenti con l'emanazione del primo metodo tariffario.

Le tappe previste dalla predetta Delibera sono le seguenti:

- entro fine luglio la pubblicazione del documento di consultazione che tratterà la materia del monitoraggio e del metodo tariffario per i prossimi piani finanziari della TARI, con un'attenzione specifica a quelli che dovranno essere i costi efficienti riconosciuti in tariffa;
- entro fine ottobre l'emanazione del provvedimento definitivo che stabilirà costi ammissibili, struttura tariffaria, dati per il monitoraggio, documentazione da inviare a supporto dei dati e scadenze di invio.
- entro fine anno il completamento della raccolta dati per poter permettere l'applicazione della nuova struttura tariffaria dal gennaio 2020

Al fine di avviare le consultazioni sull'argomento, sul sito dell'ARERA sono stati pubblicati: a) il documento per la consultazione 351/2019/R/rif "*Orientamenti per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti per il periodo 2018-2021*" volto alla definizione di una prima metodologia tariffaria per il periodo 2018-2020; b) il documento per la consultazione 352/2019/R/rif "*Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Inquadramento generale e primi orientamenti che contiene i primi orientamenti dell'Autorità per la definizione*

*dei contenuti informativi minimi da garantire agli utenti del servizio rifiuti, a prescindere dalla scelta organizzativa per la gestione del servizio o dalla tipologia di tariffa applicata (TARI o Tariffa corrispettiva)”*

Nel rammentare che il termine per la presentazione di osservazioni ad entrambi i predetti documenti è fissato per il 16 settembre 2019 si segnalano i seguenti link per una più puntuale consultazione dei medesimi: <https://www.arera.it/it/docs/19/351-19.htm>), <https://www.arera.it/it/docs/19/352-19.htm>

\*\*\*

## **RISPOSTA N. 306/2019 DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE** **CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DELLA SUPERFICIE CATASTALE** **DI UN IMMOBILE AI FINI DEL CALCOLO DELLA TARI**

L'Agencia delle entrate con la risposta n. 306 del 23 luglio 2019 chiarisce i criteri di determinazione della superficie catastale di un immobile ai fini del calcolo della TARI precisando che la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla tassa sui rifiuti è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati.

Per le attività di accertamento della TARI, il Comune, per le unità immobiliari iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, può considerare come superficie assoggettabile alla TARI quella pari all'80% della superficie catastale.

Di seguito il testo integrale della risposta in esame.

\*\*\*

### **Risposta n. 306**



*Divisione Contribuenti*

*Direzione Centrale Persone Fisiche, Lavoratori  
Autonomi ed Enti non Commerciali*

**OGGETTO:** Interpello articolo 11, comma a), legge 27 luglio 2000, n. 212. Criteri di determinazione della superficie catastale di un immobile, ai fini del calcolo del tributo TARI. Articolo 1, commi 645 e 646, della legge n.

147/2013

Con l'interpello specificato in oggetto è stato esposto il seguente

## QUESITO

L'istante, in relazione al tributo TARI, riferisce che il DPR n. 138/1998, all'articolo 3, stabilisce che la superficie catastale degli immobili del gruppo "R", nel quale rientra l'immobile di cui il richiedente è proprietario, è data dalla somma: a. della superficie dei vani principali e dei vani accessori a servizio diretto di quelli principali, quali bagni, ripostigli, ingressi, corridoi e simili; b. della superficie dei vani accessori a servizio indiretto dei vani principali, quali soffitte, cantine e simili, computata nella misura del 50%, qualora comunicanti con i vani di cui alla precedente lettera a); del 25% qualora non comunicanti; c. della superficie dei balconi, terrazze e simili, di pertinenza esclusiva della singola unità immobiliare, computata nella misura del 30%, qualora comunicanti con i vani di cui alla precedente lettera a) omissis. L'istante riferisce che in quest'ultima fattispecie rientra l'unità immobiliare di cui è proprietario. La visura catastale dell'immobile in argomento indica una superficie totale, escluse aree scoperte (balconi, terrazze, ecc), di mq 171; pertanto l'istante ritiene che la superficie catastale dell'immobile sia data da:

- mq 171, come risultanti dalla visura catastale;
- mq 25,911 risultanti dalla misurazione dei balconi presenti nell'immobile stesso: tale superficie viene computata al 30% e, pertanto, la superficie valida è pari a mq 7,773, arrotondata a mq 8.

Da quanto sopra, l'istante ritiene che la superficie catastale sia pari a mq 179, di cui, ai sensi dell'articolo 1, comma 646, della legge n. 14712013, ribadito nel Regolamento "Imposta unica comunale Iuc - componente Tari", emesso dall'Agenzia delle Entrate, va calcolato l'80% corrispondente alla superficie assoggettabile alla TARI. Nel caso specifico, si ritiene che sia pari a mc 143,2, quindi, 143. Tanto rappresentato, si chiede, ai sensi dell'art. 11, Legge 27 luglio 2000, n. 212, di indicare, nei tempi e modi prescritti, un parere riguardo i criteri di determinazione della superficie catastale di un immobile, ai fini del calcolo del tributo TARI.

## SOLUZIONE PROSPETTATA DAL CONTRIBUENTE

L'interpellante ritiene che il calcolo della TARI da parte del Comune di XXX debba essere effettuato su una superficie catastale di mq 143, a fronte di quella attualmente computata di mq 172. Pertanto ritiene di dover adottare il seguente comportamento: presentare ricorso alla Direzione Provinciale, quando l'Ufficio Tributi del Comune di XXX, più volte sollecitato, avrà adempiuto agli obblighi previsti dall'art. 2 della legge n. 241/1990 e s.m.i., il cui termine è già abbondantemente scaduto.



## PARERE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

L'istante, proprietario dell'immobile censito al Catasto Edilizio Urbano, Comune di XXX, foglio x, particella y, subalterno 0, nella sua istanza produce una dimostrazione analitica delle superfici parziali che concorrono a determinare la superficie catastale totale dell'immobile, lamentando un'errata applicazione delle disposizioni contenute nell'Allegato C al D.P.R. 23 marzo 1998 n. 1381. A seguito di verifica dell'atto di aggiornamento catastale DOCFA (prot. n. 352938 del 10 luglio 2012), con il quale l'immobile sopra identificato è stato dichiarato al Catasto Edilizio Urbano, si conferma che le superfici parziali dichiarate in tale atto determinano una superficie catastale totale dell'immobile conforme a quella presente negli atti catastali e pari a 191 mq. Ciò che, invece, si evince dalla dimostrazione che il contribuente produce con la sua istanza, è la mancata considerazione, da un lato, di parte dei "balconi, terrazze e simili di pertinenza esclusiva della singola unità immobiliare" (tra i quali ricade anche il portico ubicato a piano terra) e, dall'altro, della "superficie dell'area scoperta o a questa assimilabile" (nel caso di specie il giardino), i cui contributi alla superficie catastale totale dell'immobile devono essere determinati secondo le previsioni di cui ai punti c) e d) dell'art. 1, paragrafo "Criteri per i gruppi «R» e «P»", del citato Allegato C. Nello specifico, l'istante indica in 25,91 mq la superficie dei balconi presenti nell'immobile, mentre dalla planimetria presente agli atti la superficie relativa a balconi, terrazze e simili risulta essere pari a 51 mq (con contributo ponderato alla superficie catastale totale pari a 10 mq), ed omette completamente di considerare la superficie dell'area scoperta o a questa assimilabile che, agli atti, risulta essere pari a 757 mq (con contributo ponderato alla superficie catastale totale pari a 10 mq). Considerato che, ai sensi dell'art. 3, paragrafo "Criteri per i gruppi «R» e «P»", del citato Allegato C, la somma dei contributi ponderati dei "vani accessori a servizio indiretto dei vani principali" (pari a 44 mq), dei "balconi, terrazze e simili" (pari a 10 mq) e della "area scoperta o a questa assimilabile" (pari a 12 mq) non può superare il 50% della superficie dei "vani principali e dei vani accessori a servizio diretto di quelli principali" (pari a 127 mq), la superficie catastale totale dell'unità immobiliare in esame risulta essere pari a:  $127 \text{ mq} + 50\% \text{ di } 127 \text{ mq} = 191 \text{ mq}$ .

Si coglie, comunque, l'occasione per rappresentare che, qualora un contribuente riscontrasse errori nei dati catastali dei propri immobili, ed in particolare nel calcolo della superficie catastale, può richiederne la correzione presentando una richiesta di rettifica all'Ufficio Provinciale- Territorio competente, utilizzando, a tal fine, l'apposito modello pubblicato sul sito internet dell'Agenzia. Infine, relativamente al tema della superficie assoggettabile alla TARI, si ritiene opportuno rappresentare quanto segue. La formulazione originaria dell'art. 1, comma 645, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 prevedeva che: "Fino

all'attuazione delle disposizioni di cui al comma 647, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla TARI è costituita da quella calpestable dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati.” Tale comma è stato successivamente integrato dall’art. 2, comma 1, lettera d-bis) del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, con il seguente secondo periodo: “L’utilizzo delle superfici catastali per il calcolo della TARI decorre dal 1° gennaio successivo alla data di emanazione di un apposito provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che attesta l’avvenuta completa attuazione delle disposizioni di cui al comma 647”. A sua volta, il citato comma 647 prevede, sotto un primo profilo, che vengano attivate tra Comuni e Agenzia delle Entrate le procedure per l’interscambio dei dati relativi alla superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria, iscritte in catasto e corredate di planimetria. Tali disposizioni sono state attuate con provvedimento del Direttore dell’Agenzia 29 marzo 2013, pubblicato in pari data nel sito internet dell’Agenzia stessa, ai sensi del comma 361 dell’art. 1, L. 24 dicembre 2007, n. 244, recante le “Modalità di interscambio tra l’Agenzia delle Entrate e i Comuni dei dati inerenti la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte nel catasto edilizio urbano, ai sensi dell’ articolo 14, comma 9, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”. Sotto altro profilo, il suddetto comma 647, prevede che: “Nell’ambito della cooperazione tra i comuni e l’Agenzia delle entrate per la revisione del catasto, vengono attivate le procedure per l’allineamento tra i dati catastali relativi alle unità immobiliari a destinazione ordinaria e i dati riguardanti la toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna di ciascun comune, al fine di addivenire alla determinazione della superficie assoggettabile alla TARI, pari all’80 per cento di quella catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138”. Tali ultime disposizioni non risultano ancora completamente attuate, considerato anche che, in tema di revisione del catasto, non è stata emanata la relativa norma di attuazione della legge 11 marzo 2014, n., 23 e, quindi, non è stato possibile emanare il Provvedimento del Direttore previsto al secondo periodo del comma 645. Pertanto, all’attualità, per espressa previsione del più volte richiamato comma 645, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel Catasto Edilizio Urbano assoggettabile alla tassa sui rifiuti (TARI) è costituita da quella calpestable dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati. Quanto alle attività di accertamento della TARI, il successivo comma 646, prevede che: “il comune, per le unità immobiliari iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, può considerare come

# ANACAP

Associazione Nazionale Aziende Concessionarie  
Servizi Entrate Enti Locali

superficie assoggettabile alla TARI quella pari all'80 per cento della superficie catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138”.

Con riferimento al caso in esame si richiama l'articolo 6 del Regolamento del Comune di XXX per l'applicazione dell'imposta unica comunale (IUC) Parte I – Tassa sui rifiuti (TARI), approvato con Delibera del Consiglio Comunale n.11 del 22 maggio 2014.

IL DIRETTORE CENTRALE  
Firmato digitalmente

\*\*\*

**D) CIRCOLARI, PROPOSTE E COMUNICAZIONI ANACAP.**

**SEGNALAZIONE ANACAP DEL 4 SETTEMBRE 2019**

Di seguito si riporta la segnalazione che l'ANACAP ha rivolto alle autorità competenti al fine di "censurare" l'illegittima previsione di dover riconoscere all'ASMEL 1% dell'importo fissato a base gara.

\*\*\*



Roma, 4 settembre 2019

Autorità Nazionale Anticorruzione ANAC  
Via M. Minghetti, 10  
00187 Roma  
protocollo@pec.anticorruzione.it

Procura Corte dei Conti Campania  
Via Piedigrotta, 63  
80122 – Napoli  
campania.procura@corteconticert.it

Procura della Repubblica  
Presso il Tribunale di Napoli  
via Grimaldi IS. E/5  
80143 – Napoli (NA)  
prot.procura.napoli@giustiziacert.it.

Al Sig. Sindaco del  
Comune di Cercola  
Piazza Libertà, n. 6  
Cercola (NA)  
comune.cercola@asmepec.it

Già da tempo la scrivente Associazione aveva segnalato che si stava verificando, con progressiva frequenza, che alcuni Comuni affidassero i servizi di accertamento e riscossione delle proprie entrate ed il servizio di tesoreria mediante procedure aperte, con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa, avvalendosi dell'ASMEL come centrale di committenza.

La vicenda aveva già impegnato codesta Autorità che si espresse disconoscendo la legittimità della pretesa di ASMEL di qualificarsi come centrale di committenza e di operare di conseguenza. Purtroppo, ASMEL non si è conformata al pronunciato suddetto, avendo continuato ad operare come prima.

L'ultima segnalazione dell'ANACAP alle Autorità tutte in indirizzo per il perpetrarsi di condotte quali quelle innanzi descritte è recente, dell'11 luglio 2019 (cfr. All. n. 1)

L'ANACAP si vede ora costretta a nuova iniziativa in quanto è stata portata a conoscenza della pubblicazione da parte del Comune di Cercola del Bando e disciplinare di gara per l' "affidamento in concessione del servizio di accertamento e riscossione, ordinaria e coattiva, dell'imposta comunale sulla pubblicità, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ove installati gli impianti pubblicitari, dei diritti sulle pubbliche affissioni e del servizio di pubbliche affissioni CIG 7932654929" con aggiudicazione mediante il criterio dell'offerta del minor prezzo ai sensi dell'art. 95 co. 4 del D.Lgs. n. 50/2016.

Quel che, se fino a ieri colpiva, oggi sconcerta, e impone all'Associazione un nuovo intervento, è che, ancora una volta, il disciplinare di gara, preveda a carico della impresa aggiudicataria l'obbligo di pagare alla Centrale di Committenza, ovvero ad ASMEL, oneri illegittimi. Più, precisamente, nella fattispecie che ci occupa in questa sede, è l'art. 13 del Bando ad essere colpito da illegittimità "contenuto della documentazione amministrativa", la cui lettera h) prescrive a carico del partecipante l' "Atto unilaterale d'obbligo debitamente compilato e sottoscritto; in caso di raggruppamenti temporanei o consorzi ordinari, lo stesso va presentato da legali rappresentanti di tutte le ditte costituenti gli stessi. L'Operatore Economico – in caso di aggiudicazione – si obbliga a pagare alla Centrale di Committenza "Asmel Consortile S.c.a.r.l.", prima della stipula del contratto, il corrispettivo del servizio di committenza e di tutte le attività di gara non escluse dal comma 2 – bis dell'art. 41 del D.lgs. n. 50/2016 dalla stessa

fornite, una somma pari 1,0 % oltre IVA dell'importo complessivo posto a base di gara pari a € 1.400,00 oltre IVA. Inoltre, l'aggiudicatario, dovrà rimborsare alla centrale di committenza le spese di pubblicità legale di cui agli artt. 72 e 73 del D.Lgs. 50/2016”.

Si tratta di una pretesa finanche illecita!

Come è stato affermato da codesta Autorità (del. n. 1123 del 28.11.2018) “non esistono disposizioni legislative che abilitano le stazioni appaltanti a richiedere il pagamento di una commissione agli aggiudicatari delle proprie gare d'appalto”, con la successiva annotazione secondo la quale la pretesa del corrispettivo suddetto non può avere “natura di rimborso della spese sostenute dalla stazione appaltante”.

Logico corollario di quanto sopra, lo si ribadisce al Comune in indirizzo, è che le amministrazioni che subordinano la stipula del contratto di appalto al versamento del citato corrispettivo divengono artefici o complici di una operazione, spesso opaca e penalmente rilevante, in quanto costringono le imprese aggiudicatarie e compiere prestazioni indebite.

Si aggiunge, sempre con riferimento al Bando di gara oggetto di segnalazione in questa sede, che crea finanche “inquietezza” leggere nel “Modello A – domanda di partecipazione” quale condizione (la numero 31) “accetta, senza condizione o riserva alcuna, tutte le disposizioni contenute nel disciplinare di gara e nel capitolato d'oneri”.

Si invitano, pertanto, le Autorità in indirizzo, ognuno per la propria competenza, ad adottare, anche in tale circostanza, i provvedimenti e le iniziative dirette ad evitare il perpetuarsi di simili illegittime iniziative.

Il Sindaco del Comune di Cercola è invitato, anche in questo caso, ad adottare idoneo provvedimento di revoca in autotutela della illegittima prescrizione sopra citata al fine di ripristinare le legalità violata

Si allega;

1. copia della segnalazione dell'11 luglio 2019;
2. copia dello stralcio dell'atto unilaterale d'obbligo.

Deferenti ossequi.

ANACAP  
Il Presidente  
Avv. Pietro di Benedetto