Pubblicato il 20/02/2019

N. 01178/2019REG.PROV.COLL.
N. 08067/2013 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8067 del 2013, proposto dall'Agenzia delle Entrate e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

Raffaele Ungaro, Codacons, Adusbef Puglia, Adoc Provinciale di Lecce, rappresentati e difesi dall'avvocato Piero Mongelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Guido Crastolla in Roma, via dei Gracchi, n. 278;

nei confronti

Comune di Lecce, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Baldassarre, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Scrofa n. 64;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 01621/2013, resa tra le parti, concernente revisione del classamento delle unità immobiliari ricadenti nelle microzone nn. 1 e 2 del Comune di Lecce

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 ottobre 2018 il Cons. Giuseppa Carluccio e uditi per le parti gli avvocati Luisa Carpentieri su delega dichiarata di Piero Mongelli, Angelo Vantaggiato su delega di Francesco Baldassare e l'Avvocato dello Stato Barbara Tidore.

FATTO e DIRITTO

1.La controversia ha per oggetto la revisione del classamento e delle rendite catastali delle unità immobiliari comprese nelle microzone nn. 1 e 2 del territorio del Comune di Lecce.

2. Per una migliore comprensione delle questioni trattate, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo.

2.1. Le microzone - che individuano porzioni del territorio comunale con omogeneità di caratteri urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, di dotazione dei servizi ed infrastrutture, di mercato omogeneo sul piano dei redditi e dei valori - furono previste, dal d.P.R. n. 138 del 1998 e dal relativo allegato A, contenente norme tecniche, nel contesto di una generale revisione degli estimi catastali delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri, in attuazione della l. n. 662 del 1996, art. 3, co. 154 e 155.

2.1.1. La microzonizzazione del territorio di Lecce è stata definita nel 1999 (all. Z produzione amministrazione in primo grado).

2.2. In mancanza della attuazione della revisione generale degli estimi catastali prevista dalla l. del 1996 cit., la legge finanziaria per l'anno 2005 (art. 1, comma 335, l. n. 311 del 2004) ha previsto <<La revisione parziale del classamento delle unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, e il corrispondente valore medio catastale ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall'analogo rapporto

relativo all'insieme delle microzone comunali >>.

Secondo le disposizioni normative, il procedimento di revisione prende avvio su iniziativa del Comune, il quale formula richiesta di revisione del classamento al competente Ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio (ora assorbita dall'Agenzia delle entrate). Quest'ultima, accertata la sussistenza dei presupposti di legge, con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima <<attiva il «processo revisionale, >>, che si snoda secondo le modalità tecniche e operative previste nel successivo comma 339 e stabilite nelle linee guida di cui alla Determinazione del direttore dell'Agenzia del territorio del 16 febbraio 2005.

2.2.1. Il Comune di Lecce ha formulato richiesta di revisione del classamento delle microzone nn. 1 e 2 del territorio di Lecce (delibera della Giunta Comunale n. 639 del 29 luglio 2010 e delibera della Giunta Comunale n. 746 dell'11 ottobre 2010) e l'Agenzia del Territorio ha attivato la revisione del classamento e delle rendite delle unità immobiliari presenti nelle microzone suddette (determinazione dell'Agenzia del territorio del 29 novembre del 2010), pervenendo alla registrazione delle variazioni delle rendite nella banca dati catastale. In esito alla registrazione nella banca dati, l'Agenzia del Territorio ha provveduto all'invio dell'avviso di accertamento della revisione del classamento e della rendita ai soggetti titolari di diritti reali sugli immobili compresi nelle microzone.

3. Con unico ricorso n. 223 del 2013, e successivi motivi aggiunti, un contribuente nella persona del signor Raffaele Ungaro, il Codacons, sede di Lecce, l'Adusbef Puglia e l'Adoc provinciale di Lecce, hanno impugnato dinanzi al T.a.r.:

a) gli atti afferenti la suddivisione del Comune di Lecce in microzone catastali (ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 138 del 1998) e gli atti afferenti le operazioni di revisione del classamento degli immobili siti nelle microzone per le quali era stata rilevata la presenza di una anomalia significativa (ai sensi dell'art. 1, co. 335, l. n. 311 del 2004); atti intervenuti a partire dal 1999, ed in particolare quelli successivi alla legge del 2004: - l'attivazione della procedura da parte del Comune (delibera della Giunta Comunale n. 639 del 29 luglio 2010 e delibera della Giunta

Comunale n. 746 dell'11 ottobre 2010, di rettifica della prima, per le tavole allegate e la maggiorazione del valore di soglia; delibere erroneamente riferite all'anno 2012 nello stesso ricorso al T.a.r. e nelle sentenze); - l'attivazione, in accoglimento della richiesta del Comune, della revisione del classamento e delle rendite catastali delle unità immobiliari delle microzone nn. 1 e 2, comprensive del 75% del territorio comunale (determinazione dell'Agenzia del territorio del 29 novembre del 2010);

b) l'avviso di accertamento catastale per revisione del classamento e della rendita notificato al signor Ungaro il 21 dicembre del 2012.

4. Il T.a.r., con la sentenza n. 1621 del 2013, ritenuta la giurisdizione del giudice amministrativo e la tempestività del ricorso, lo ha accolto nel merito, annullando gli atti impugnati.

5. L'amministrazione ha proposto appello, affidato a cinque motivi, deducendo: - la tardività dell'impugnazione (primo); - il difetto di giurisdizione a favore del giudice tributario (secondo); - il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti (terzo); la carenza di interesse ad agire dei ricorrenti (quarto); la violazione della normativa di settore sotto diversi profili, unitamente a vizi motivazionali (quinto).

5.1. Gli originari ricorrenti si sono costituiti, instando per il rigetto.

5.2. Anche il Comune di Lecce si è costituito chiedendo il rigetto.

5.3. Tutte le parti hanno depositato memorie.

5.4. Con sentenza n. 1903 del 2014, questo Consiglio ha accolto il motivo attinente la giurisdizione ed ha declinato la giurisdizione in favore del giudice tributario.

6. La Corte di cassazione, sentenza Sezioni Unite con n. 7665 del 2016, ha accolto il ricorso *ex* art. 110 c.p.a. proposto dagli originari ricorrenti. Con efficacia vincolante, ha dichiarato la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo rispetto agli atti generali impugnati con l'originario ricorso al T.a.r.; ha confermato, in motivazione, la giurisdizione del giudice tributario in riferimento all'avviso di accertamento per revisione del classamento e della rendita, impugnato dal signor Ungaro.

7. Gli originari ricorrenti hanno proceduto alla rituale riassunzione del processo dinanzi a questo Consiglio.

7.1. La causa è stata cancellata dal ruolo all'udienza pubblica 26 ottobre 2017, su richiesta di tutte le parti, stante la pendenza del giudizio di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 1 co. 335, l. 311 del 2004, rilevante ai fini della definizione del presente giudizio.

7.2. In esito a tempestiva istanza di fissazione, la causa è stata fissata all'udienza dell'11 ottobre del 2018 ed assunta in decisione dal Collegio.

8. La Corte costituzionale, in riferimento ad un giudizio concernente la revisione nel Comune di Roma, con sentenza n. 249 del 2017 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla revisione del classamento catastale.

9. Al fine di delimitare i confini della controversia ancora all'attenzione del Collegio, va precisato che il profilo attinente alla giurisdizione è oramai coperto da giudicato in esito alla richiamata decisione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

10. Logicamente preliminare è la questione della tardività dell'impugnazione e quella presupposta e connessa della lesività degli atti impugnati. Questione rigettata dal primo giudice e riproposta con il primo motivo di appello.

10.1. In estrema sintesi, il T.a.r., pur riconoscendo la lesività degli atti generali impugnati ed, in particolare della determinazione del direttore della Agenzia del Territorio del 29 novembre 2010, che, in accoglimento della richiesta del Comune, ha attivato la revisione del classamento e delle rendite catastali delle unità immobiliari ricomprese nelle microzone nn. 1 e 2, ha ritenuto non integrato il termine decadenziale dell'impugnazione per via della natura endoprocedimentale di tale atto; inoltre, ravvisando la mancanza di una conclusione del procedimento nella sua interezza conoscibile dai destinatari ne ha tratto la conseguenza che i destinatari ne vengono a conoscenza solo con l'avviso di accertamento individuale, che individua il *dies a quo* per la proposizione dell'azione di annullamento.

10.2. Nel censurare la sentenza gravata, l'amministrazione appellante ha messo in

evidenza: a) che erroneamente il primo giudice, pur riconoscendo la lesività degli atti generali, ha spostato temporalmente l'operatività al momento in cui, attraverso l'avviso di accertamento, se ne ha piena conoscenza, attribuendo ai primi mera valenza endoprocedimentale; che, invece, riconosciuta la lesività degli atti generali, avrebbe dovuto riferire ad essi l'applicazione del termine decadenziale; b) che gli atti generali erano stati ritualmente pubblicati, nelle forme di legge, e, quindi erano conoscibili.

11. Il motivo di appello è fondato e va accolto.

11.1. Atteso che il ricorso dinanzi al T.a.r. è stato proposto solo nel 2013, è sufficiente soffermarsi solo sull'atto del novembre 2010.

11.2. Il percorso motivazionale del primo giudice non può essere condiviso. Rileva, innanzitutto, l'insita contraddizione nel riconoscere ad un tempo la lesività ed il carattere endoprocedimentale dell'atto. Rileva, inoltre, la ritenuta mancata piena conoscenza della determinazione direttoriale del novembre 2010.

11.2.1. La lesività dell'atto in argomento, peraltro già ritenuta dal primo giudice, è indubbia.

Si tratta di un atto amministrativo generale che ha verificato la sussistenza dei presupposti per l'attivazione del procedimento revisionale, chiesto dal Comune, così stabilendo che gli immobili compresi nelle due microzone considerate erano assoggettati alla revisione del classamento e delle rendite, e si sostanzia nell'accertamento di una modifica nel valore degli immobili presenti nelle microzone. Esso, nel rispetto della procedura prevista dalla legge (art. 1, commi 335 e 339, l. n. 311 del 2004), che assegnava l'iniziativa ai Comuni e prevedeva la previa emanazione delle modalità tecniche e operative, stabilite nelle linee guida di cui alla Determinazione del direttore dell'Agenzia del territorio del 16 febbraio 2005, cui gli stessi Comuni dovevano attenersi, conclude l'iter che, utilizzando la zonizzazione del 1999, consente la revisione per ogni immobile compreso.

11.2.2. Nella causa rileva l'ipotesi individuata dal comma 335 della legge in argomento, ai sensi del quale si procede al riclassamento di un immobile perché, pur disponendo quest'ultimo già di una categoria, di una classe e di una rendita,

tale classamento è reputato inadeguato per via di situazioni legate a mutamenti di carattere generale o collettivo interessanti una determinata area.

Invece, l'ipotesi regolata dal comma 336, riguarda le situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti passati per intervenute variazioni edilizie della singola unità immobiliare e presuppone, quindi, che si sia di fronte ad innovazioni specifiche relative ad un determinato immobile.

Da tale inquadramento legislativo, discende che l'atto ha una pluralità di destinatari e un contenuto inscindibile per gli stessi, tutti accomunati dall'essere l'immobile di proprietà ricompreso in zona sottoposta a revisione del classamento e delle rendite catastali, incidente sul valore del bene, con effetti sulla capacità contributiva e sul carico fiscale, conseguente lesione degli interessi dei proprietari, e conseguente sussistenza dell'interesse a contestare l'introduzione generale di un aggravio aggiuntivo.

11.2.3. In conclusione, si tratta di un atto amministrativo generale - emanato all'esito di un procedimento previsto dalla legge – avente pluralità di destinatari, identificati dalla titolarità del diritto di proprietà degli immobili compresi nelle microzone, per i quali, già in tale momento si prevede un incremento del valore dei beni di proprietà rilevante a fini fiscali, che si concretizzerà, successivamente alla registrazione delle variazioni delle rendite nella banca dati catastale, con l'avviso di accertamento individuale. E' un atto lesivo, conclusivo di un procedimento e non endoprocedimentale, nel quale sussiste l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso.

11.3. Tale atto, come accade con gli atti generali volti a regolamentare l'uso del territorio con effetti conformativi sullo *ius aedificandi*, è immediatamente impugnabile dinanzi al giudice amministrativo per invocare la giurisdizione generale di legittimità sulla base dei vizi tipici.

Ed, infatti, costituisce indirizzo giurisprudenziale consolidato quello secondo il quale, in tema di disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, vanno distinte:

a) le prescrizioni che, in via immediata, stabiliscono le potenzialità edificatorie

della porzione di territorio interessata (nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo); b) le altre regole che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedimentali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.). Sempre secondo il suddetto indirizzo, per le disposizioni appartenenti alla prima categoria s'impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello *ius aedificandi* dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio. Invece, le prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, possono essere oggetto di censura in occasione della sua impugnazione (*ex multis*, sez. IV, n. 5235 del 2015).

11.4. Il termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale decorre dalla pubblicazione.

L'art. 41 co. 2, c.p.a. prevede che "qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge".

Trattandosi di un atto generale che non richiedeva la comunicazione individuale, il termine decorre dalla pubblicazione (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, n. 22 del 2019). Non è contestato che la stessa sia avvenuta sul sito internet il quale, ai

sensi dell'art. 1, comma 361, della l. n. 244 del 2007, tiene luogo della pubblicazione del medesimo nella Gazzetta Ufficiale.

11.4.1. Le articolazioni locali delle organizzazioni di tutela radicate sul piano nazionale, quali quelle che hanno proposto ricorso dinanzi al T.a.r., trattandosi di soggetti esponenziali di interessi diffusi, avrebbero potuto impugnare tempestivamente il suddetto atto generale a tutela degli interessi dei contribuenti, facendone valere l'illegittimità ai fini dell'annullamento, non potendo gli stessi attivarsi dinanzi al giudice tributario che ha giurisdizione per le cd. operazioni catastali individuali; così come il singolo proprietario di un bene immobile compreso nelle microzone avrebbe potuto impugnare tempestivamente l'atto generale, per far valere autonomamente e con efficacia generale gli assunti vizi di legittimità, invece di riservare la cognizione dello stesso al giudice tributario in via incidentale, con mera eventuale disapplicazione, mediante l'impugnazione dell'avviso di accertamento.

11.5. Le suddette argomentazioni non possono essere messe in discussione dalla contestuale impugnazione, nella specie, sia degli atti generali che di un avviso di accertamento, rispetto al quale il ricorso dinanzi al T.a.r. sarebbe stato tempestivo.

Questa tesi è prospettata dagli appellanti, in particolare nella memoria, dove – sul presupposto che dinanzi al giudice amministrativo non può essere impugnato il singolo avviso di accertamento stante il pacifico difetto di giurisdizione a favore del giudice tributario, che può conoscere dell'atto generale e disapplicarlo con effetti solo nei confronti del ricorrente - si afferma che tale avviso varrebbe come notifica al contribuente dell'esistenza di un procedimento finalizzato al riclassamento degli immobili e della conclusione di esso. Evidentemente, si ripropone la tesi sostenuta dal primo giudice del carattere endoprocedimentale e non conclusivo e non lesivo dell'atto generale, rispetto alla quale si sono già esposte le ragioni alla base della non condivisione.

Peraltro, aderendo a tale prospettazione, si consentirebbe l'esplicarsi della generale giurisdizione di legittimità con effetti *erga omnes*, nonostante l'intervenuta decadenza dell'impugnazione degli atti generali, sulla base della

surrettizia impugnazione di un atto – costituito dall'avviso di accertamento - dinanzi ad un giudice privo di giurisdizione.

11.5.1. Né tale soluzione lede in qualche modo le posizioni soggettive tutelate del signor Ungaro rispetto all'impugnazione dell'avviso di accertamento.

Come si è detto (§ 6), la decisione delle Sezioni Unite, in motivazione, ha confermato la giurisdizione del giudice tributario. Peraltro, deve darsi atto che il difensore dei ricorrenti ha dichiarato in udienza che l'avviso di accertamento era stato impugnato dal signor Ungaro anche dinanzi al giudice tributario e che, attualmente, pende il ricorso davanti alla Corte di cassazione.

12. In conclusione, è accolto il primo motivo di appello con assorbimento dei restanti, e, in riforma totale della sentenza appellata, il ricorso proposto dinanzi al T.a.r. è dichiarato irricevibile per tardività dell'azione di annullamento proposta.

13. In ragione della novità della questione trattata, sono integralmente compensate le spese processuali di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

a) accoglie il primo motivo e dichiara assorbiti i restanti;

b) per l'effetto, in riforma totale della sentenza appellata, dichiara irricevibile il ricorso proposto dinanzi al T.a.r.

Compensa integralmente le spese processuali di entrambi i gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giovanni Sabbato, Consigliere

Giuseppa Carluccio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppa Carluccio

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO