



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5007 del 2012, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Codacons, Carmela Fiaschitello, Daniela Bricca, Vincenzo Mirarchi, Giuseppe Montesano, Ulderico Di Lieto, Bruno Barbieri e Angela Gisabella, rappresentati e difesi dagli avv. Carlo Rienzi, Gino Giuliano, Valentina Colarusso, con domicilio eletto presso Uff. Legale Naz.le Codacons in Roma, v.le Mazzini, 73;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12; Agenzia delle Entrate, Anci Associazione Nazionale Comuni Italiani; Roma Capitale, rappresentato e difeso per legge dall'avv. Massimo Baroni, domiciliata in Roma, via Tempio di Giove, 21; Comune di Bologna, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Montuoro, Giulia Carestia, Paolo Stella Richter, con domicilio eletto presso Giorgio Stella Richter in Roma, via Orti della Farnesina, 126; Comune di Napoli, rappresentato e difeso dagli avv. Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Eleonora Carpentieri, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Anna Ivana Furnari, Giacomo Pizza, Anna Pulcini, Bruno Ricci, Gabriele Romano, con domicilio eletto presso Studio Legale Grez & Associati Srl in Roma,

corso Vittorio Emanuele II, 18; Comune di Catanzaro, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Mirigliani, con domicilio eletto presso Studio Legale Mirigliani in Roma, via Frezza, 59;

per l'annullamento

- della nota dell'Agenzia delle Entrate in data 12.04.2012, prot. 2012/53909, recante modalità di versamento dell'IMU di cui all'art. 13 del D.L. 06.12.2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla Legge 22.12.2011, n. 214;
- della delibera n. 13 del 26.03.2012 del Comune di Catanzaro;
- dei regolamenti e delle relative delibere di approvazione di estremi ignoti emessi dai Comuni di Roma, Napoli, Bologna e Catanzaro, relativi all'imposta di scopo;
- del provvedimento di estremi ignoti recante la sospensione dell'IMU per i Comuni della Regione Emilia Romagna colpiti dal sisma, nella parte in cui non prevede l'esenzione e l'astensione anche altri enti locali colpiti da sisma e calamità naturali in periodi meno recenti i cui immobili vertono ancora in una condizione di inagibilità;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Roma Capitale e di Comune di Bologna e di Comune di Napoli e di Comune di Catanzaro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2013 il dott. Salvatore Mezzacapo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il proposto ricorso, affidato a molteplici ed articolati motivi di ricorso, il

Codacons – Coordinamento associazione difesa ambiente e diritti dei consumatori ed utenti) ed i sigg. Carmela Fiaschitello (residente in Roma), Daniela Bricca (residente in Roma), Vincenzo Mirarchi (residente in Catanzaro), Giuseppe Montesano (residente in Catanzaro), Ulderido Di Lieto (residente in Catanzaro), Bruno Barbieri (residente in Bologna) e Angela Gisabella (residente in Bologna) impugnano e chiedono l'annullamento “della nota del 12 aprile 2012 dell'Agenzia delle entrate recante modalità di versamento dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; dei regolamenti di estremi ignoti dei Comuni di Roma, Bologna e Napoli in materia di imposta municipale propria (IMU) e di determinazione delle aliquote applicate ai Comuni sopra elencati, non pubblicati; della delibera n. 13 del Comune di Catanzaro recante approvazione regolamento per l'applicazione dell'imposta municipale propria “IMU” anno 2012 del 26 marzo 2012...; dei regolamenti e delle relative delibere di approvazione di estremi ignoti emessi dai Comuni di Roma, Napoli, Bologna e Catanzaro.....; del provvedimento di estremi ignoti, recante la sospensione dell'imposta IMU per i comuni della Regione Emilia Romagna, colti dal sisma in parte qua non prevedono l'esenzione e l'estensione anche ad altri Enti locali colpiti da sisma e calamità naturali in periodi meno recenti, i cui immobili vertono ancora in una condizione di inagibilità”.

Si è costituita in giudizio l'intimata Agenzia delle entrate preliminarmente eccependo la inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva del Codacons, quindi per carenza di interesse, ed ancora per genericità e indeterminatezza dei motivi di impugnazione ed in quanto rivolto a contestare direttamente la legittimità costituzionale delle norme istitutive dell'IMU e comunque affermandone la infondatezza nel merito.

Si è costituito in giudizio il Comune di Roma che chiede dichiararsi il proposto ricorso inammissibile nei propri confronti non avendo alla data della notifica del ricorso l'Assemblea capitolina ancora emanato il regolamento in materia di IMU,

che i ricorrenti assumono voler impugnare.

Si sono inoltre costituiti in giudizio il Comune di Catanzaro, il Comune di Napoli ed il Comune di Bologna formulando eccezioni in rito e comunque affermando nel merito la infondatezza del proposto ricorso chiedendo che lo stesso venga dichiarato inammissibile e comunque infondato.

Alla pubblica udienza del 6 febbraio 2013 il ricorso viene ritenuto per la decisione.

Il ricorso è inammissibile per le ragioni di seguito meglio esposte.

Giova rammentare, per come espongono gli stessi ricorrenti, che l'imposta municipale propria è nata come Imposta Municipale Unica (IMU) sulla componente immobiliare atta ad accorpare in un'unica tassa l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati e l'imposta comunale sugli immobili (ICI). Da ultimo, l'art. 13 del decreto legge n. 201 del 2011 ha anticipato in via sperimentale l'applicazione dell'IMU agli immobili situati nei Comuni di tutto il territorio nazionale. Con l'avversato nota del 12 aprile 2012 l'Agenzia delle entrate ha dunque individuato le modalità di versamento dell'IMU e le informazioni che l'Agenzia medesima trasmette telematicamente ai Comuni per la gestione dell'imposta.

“In tale contesto critico, in cui le finanze dei cittadini sono drasticamente e direttamente incise dalla politica economica adottata dal governo” gli odierni ricorrenti agiscono per l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Ciò posto, difetta innanzitutto, ad avviso del Collegio, in capo alla ricorrente Associazione, la legittimazione ad agire al fine della sollecitazione del sindacato giurisdizionale in materia di istituzione, regolamentazione e disciplina di un tributo, afferente pertanto ad un interesse non dei consumatori o degli utenti di un pubblico servizio, quanto dei contribuenti in generale.

Come esposto dal CODACONS nell'atto introduttivo del giudizio, la propria legittimazione ad agire troverebbe fondamento nelle disposizioni dettate dal

Codice del Consumo (artt. 137 e seguenti), nonché nelle previsioni di cui all'art. 27 della legge 7 dicembre 2000 n. 383, riguardanti le associazioni di promozione sociale.

Nel disporre l'istituzione, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, dell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (art. 137), il Codice del Consumo di cui al D.Lgs. 6 settembre 2005 n. 206 ha stabilito, al successivo art. 139, che le associazioni anzidette sono legittimate ad agire, ai sensi dell'articolo 140, a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti.

Lo Statuto del CODACONS fa riferimento, nella definizione dello scopo sociale, alla finalità di tutelare con ogni mezzo legittimo i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti al fine di contribuire ad eliminare le distorsioni del mercato determinate dalla commissione di abusi ed altre fattispecie di reati contro la P.A., anche mediante il perseguimento dell'obiettivo di controllare e tutelare l'equilibrato rapporto tra l'uso individuale delle risorse dell'ambiente ed il razionale sviluppo della società improntato al rispetto e tutela della dignità della persona ed alla salvaguardia dell'interesse della salute e della sicurezza attuale e futura delle persone; inoltre le finalità è previsto che siano perseguite anche mediante vigilanza sul corretto uso del territorio, e in materia di pubblici servizi.

Per ciò che concerne la legittimazione ad agire del CODACONS quale Associazione di promozione sociale, iscritta ai registri di cui alla legge 7 dicembre 2000 n. 383, osserva il Collegio che quest'ultima definisce Associazioni di promozione sociale (art. 2) quelle costituite al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati e terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati, con esclusione dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni dei datori di lavoro, delle associazioni professionali e di categoria e di tutte le associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati.

All'articolo 27, la citata legge 383 attribuisce a tali Associazioni la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi lesivi degli interessi collettivi concernenti le finalità generali perseguite dall'associazione.

Le disposizioni in precedenza citate dimostrano inequivocabilmente che la legge attribuisce alle associazioni degli utenti e dei consumatori il potere di agire a difesa dei cittadini nei casi in cui si trovano a contrattare con organismi pubblici o privati che predispongono clausole generali, uniformi, commisurate in modo standard alla quantità di servizi erogati.

Ciò posto ritiene il Collegio che l'iscrizione del CODACONS sia nei registri di cui alla legge 7 dicembre 2000 n. 383, che nel registro (già attivato a seguito della previgente legge 30 luglio 1998 n. 281, abrogata ora dall' art. 146 del D.Lgs. 206/2005; e, quindi, istituito dalla sopra richiamata previsione del Codice del Consumo) riguardante le associazioni di difesa dei consumatori, attenga esclusivamente alla tutela dei consumatori e degli utenti in ordine ai fondamentali diritti previsti dal testo normativo in questione; ma non attribuisca, altresì, alle associazioni ivi contemplate una legittimazione ad agire in giudizio così vasta da ricomprendervi qualsiasi attività di tipo pubblicitario che si riverberi economicamente in modo diretto o indiretto sui cittadini non in quanto consumatori e/o utenti, ma in quanto – come nella specie - contribuenti (così, T.A.R. Lazio, I Sezione, 19 aprile 2010 n. 7459).

L'esplicito richiamo nell'atto introduttivo del giudizio alla incisione delle finanze dei cittadini per effetto delle politiche del governo in uno con il rilievo per cui l'imposta contestata “va a colpire, senza alcuna distinzione, ogni possessore di immobile, senza tenere conto della reale “capacità contributiva”, spesso decisamente bassa come nel caso di soggetti titolari di pensione e/o precari” rende chiaro che l'interesse fatto valere, alla stregua appunto della stessa rappresentazione di parte ricorrente, consiste dunque nel danno patrimoniale del quale i cittadini, in

quanto contribuenti, sono destinati a risentire per effetto della contestata imposta e delle sue modalità applicative.

Va quindi ribadito il suesposto principio giurisprudenziale in base al quale l'iscrizione nei registri di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, come pure nel registro di cui al D.Lgs. 206/2005, se attiene esclusivamente alla tutela dei consumatori e degli utenti in ordine ai fondamentali diritti ad essi attribuiti dalla normativa di settore, non attribuisce tuttavia alle associazioni ivi contemplate una legittimazione ad agire in giudizio così vasta da ricomprendervi qualsiasi attività di tipo pubblicistico che si riverberi economicamente in modo diretto o indiretto sui cittadini.

Altrimenti opinandosi, verrebbe – invero inconfigurabilmente – ad ammettersi che la legittimazione alla sollecitazione del sindacato giurisdizionale possa risolversi nella consentita sottoponibilità a verifica di qualunque atto della Pubblica Amministrazione che possa determinare un pregiudizio per i contribuenti.

La chiara esorbitanza dell'azione con il presente ricorso promossa rispetto alle finalità statutarie del CODACONS, nonché alle ragioni di tutela che, veicolate dall'iscrizione negli elenchi sopra indicati, ne caratterizzano la legittimazione in sede processuale a tutela degli interessi facenti capo (esclusivamente) alle categorie da esso rappresentate esclude la ravvisabilità, in capo alla ricorrente Associazione, della legittimazione ad agire relativamente alla devoluzione giudiziale del sindacato in ordine alle determinazioni con il presente gravame avversate: per l'effetto dovendosi dare atto dell'inammissibilità del ricorso all'esame (cfr. T.A.R. Lazio, I Sezione, 9 luglio 2012 n. 6028; I Sezione, 18 aprile 2012 n. 3496, .Sez. II-ter, 6 settembre 2005 n. 6582, sez. III, 15 giugno 2004 n. 5707 e sez. III-ter, 9 dicembre 2005 n. 13252; nonché T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 14 marzo 2003 n. 2491).

Del resto, come anche questa Sezione ha avuto modo di osservare, in linea generale, il tema della legittimazione delle associazioni di consumo ha costantemente risentito del conflitto fra l'esigenza di ampliare il sindacato sulle

scelte amministrative suscettibili di incidere su interessi collettivi e la necessità di ancorare il presupposto processuale della *legitimatio ad causam* a criteri seri ed oggettivi (cfr. T.A.R. Lazio, II Sezione, 3 giugno 2010 n. 15013, ma anche T.A.R. Napoli, I Sezione, 6 febbraio 2008 n. 582).

Il punto di bilanciamento di tali contrastanti valori trova emersioni nel corpo del Codice del Consumo (d. lgs. 206 del 6 settembre 2005), il quale, nel recepire ed organizzare la pregressa normativa (ed in particolare la legge 281 del 1998 e la disciplina codicistica sui contratti conclusi dai consumatori), ha ribadito la legittimazione ad agire degli enti rappresentativi di interessi collettivi (quali le associazioni di consumatori), nella misura in cui tali azioni siano volte immediatamente alla tutela dei diritti dei consumatori.

In particolare l'art. 2, da leggersi in combinato disposto con l'art. 139, del Codice del Consumo disciplina i settori nei quali l'ordinamento consente la tutela superindividuale di interessi collettivi, prevedendo - alla lettera g) del secondo comma - la difesa del diritto dei consumatori all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza, diritto ribadito ed assicurato anche dalla disciplina normativa contenuta nell'art. 101 del Codice, il quale obbliga le pubbliche amministrazioni a prevedere standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici, anche mediante l'adozione di apposite carte dei servizi.

Ora, pur volendosi dare ai principi e alle norme introdotte nel corso degli anni a tutela degli utenti e dei consumatori un'interpretazione estensiva, specie per quanto concerne la legittimazione ad agire in giudizio, non si può prescindere dall'accertamento di una lesione, reale o potenziale, degli interessi di cui sono titolari le predette categorie in quanto tali, e per la cui tutela possono quindi agire in giudizio le associazioni che raggruppano utenti e consumatori.

Sul punto vale richiamare l'art. 139 del Codice, il quale ribadisce il riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e degli utenti

inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 "a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti".

In altri termini, la legittimazione a ricorrere delle associazioni dei consumatori e degli utenti in possesso di regolare iscrizione nell'apposito elenco ministeriale, legittimazione correlata ai "diritti fondamentali" che l'art. 2 comma 2 d.lg. 6 settembre 2005 n. 206 (c.d. Codice dei consumatori) riconosce in favore dei consumatori e degli utenti medesimi, per quanto ampia non può tuttavia estendersi sino a ricomprendere qualsiasi attività di tipo pubblicitario che si rifletta economicamente, in modo diretto o indiretto, sui cittadini, dovendo al contrario esser commisurata a quegli atti che siano idonei a interferire con specificità e immediatezza sulla posizione dei consumatori e degli utenti.

Elementi di conferma del consolidato insegnamento giurisprudenziale del quale si è dato conto sono, poi, rinvenibili nell'art. 1 del D.Lgs 198/2009 che ha previsto, al comma 1, la possibilità della proposizione dell'azione per l'efficienza della p.a. in capo a singoli "titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori"; sancendo al contempo, al comma 4, che al ricorrere dei presupposti di cui al comma 1, il ricorso può essere proposto anche da "associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1".

Come si evince dalle richiamate disposizioni, la legittimazione ad *causam* delle associazioni dei consumatori intanto sussiste, in quanto siano individuabili interessi dei consumatori od utenti, la cui lesione attuale e diretta venga in evidenza in dipendenza dell'espletamento delle attività prestate da amministrazioni pubbliche e/o da concessionari di servizi pubblici.

Ora, pur volendosi dare ai principi e alle norme introdotte nel corso degli anni a tutela degli utenti e dei consumatori un'interpretazione estensiva, specie per quanto concerne la legittimazione ad agire in giudizio, non si può prescindere dall'accertamento di una lesione, reale o potenziale, degli interessi di cui sono

titolari le predette categorie in quanto tali, e per la cui tutela possono quindi agire in giudizio le associazioni che raggruppano utenti e consumatori.

La legittimazione sussiste, dunque, ove i provvedimenti che si impugnano abbiano effettivamente pregiudicato un "interesse collettivo dei consumatori e degli utenti", la cui tutela viene assunta dalla relativa associazione.

Ed uno degli indici (da verificare caso per caso) che denunciano la presenza di un "interesse collettivo" è sicuramente dato dal fatto che un tale interesse deve essere in grado di soddisfare, una volta realizzato, l'intera categoria a motivo della sua omogeneità ed indivisibilità (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2007 n. 3586; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 3 giugno 2010 n. 15013).

La rilevata inammissibilità del ricorso deve invero essere affermata anche con riferimento ai ricorrenti persone fisiche che hanno sottoscritto lo stesso unitamente al Codacons. Si tratta della signora Carmela Fiaschitello, residente in Roma, la quale produce in atti del giudizio contratto di compravendita all'epoca intervenuto tra il procuratore dello IACP di Roma ed il sig. Giovanni Pili padre della ricorrente e suo dante causa nonché rateo di pensione; la signora Daniela Bricca, residente a Roma, che produce contratto di compravendita di immobile sito in Roma; il sig. Vincenzo Mirarchi, residente in Catanzaro; il sig. Giuseppe Montesano, residente in Catanzaro; il sig. Ulderico Di Lieto, residente in Catanzaro; il sig. Bruno Barbieri residente in Bologna e la signora Angela Gisabella, residente in Bologna, che produce il modello unificato di pagamento ed il prospetto IMU. I ricorrenti residenti in Catanzaro ed il ricorrente Barbieri residente in Bologna allegano dunque la mera circostanza di fatto della residenza (e, del resto, dovrebbero necessariamente essere residenti in un Comune d'Italia), senza alcuna ulteriore benché minima allegazione probatoria idonea "qualificarne" la specifica posizione. Tutti i ricorrenti persone fisiche comunque non allegano elementi sufficienti a comprovare la titolarità di una posizione legittimante. Per come è dato leggere nello stesso ricorso, nulla è detto, infatti, in disparte l'elenco

dei nomi (cfr. pag. 6, dal 5° al 14° rigo), sulla legittimazione dei ricorrenti persone fisiche, sulla titolarità di una loro posizione differenziata, in disparte la generica affermazione per cui “sono tutti proprietari di immobili, titolari di pensione e/o precari” (cfr. pag. 9, ultimo capoverso).

Deve poi anche rilevarsi che per costante e condivisibile giurisprudenza, è inammissibile il ricorso collettivo che non specifichi le condizioni legittimanti ciascuno dei ricorrenti e i presupposti dell'azione, in tal modo privando il giudice della possibilità di controllare la concreta e individuale pretesa vantata dai singoli (cfr., ex multis, Cons. stato, VI Sezione, 18 giugno 2012 n. 3541).

Nello stesso tempo quello in esame è anche un ricorso cumulativo, essendo impugnati, unitamente alla nota dell'Agenzia delle entrate del 12 aprile 2012, i regolamenti di estremi ignoti dei Comuni di Roma, Bologna e Napoli in materia di IMU e di determinazione delle aliquote applicate, la delibera n. 13 del 2012 del Comune di Catanzaro recante approvazione regolamento IMU, il regolamento e le relative delibere di estremi ignoti emessi dai Comuni di Roma, Napoli, Bologna e Catanzaro, il provvedimento di estremi ignoti recante la sospensione dell'imposta IMU per i comuni della Regione Emilia Romagna colpiti dal sisma, nella parte in cui analoga esenzione non è stata prevista per altri enti locali pure colpiti in passato da sisma e calamità naturali.

Orbene, ferma restando la regola per cui è ammissibile il ricorso cumulativo quando sussistono oggettivi elementi di connessione tra i diversi atti ovvero quando le domande cumulativamente avanzate si basino sugli stessi presupposti di fatto o di diritto, deve rilevarsi che già la sola circostanza per cui i regolamenti e le delibere comunali avversati, per quanto quasi tutti di estremi ignoti, recano ovvero possono recare determinazioni differenziate delle aliquote applicate nei diversi Comuni rende, nella specie, non ammissibile il proposto ricorso cumulativo (con il che, anche sotto il profilo della natura “collettiva” del ricorso, emerge una non identità delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli ricorrenti). Depone

ulteriormente, da ultimo, nei sensi ora indicati della non ammissibilità di siffatto ricorso collettivo/cumulativo, la circostanza per cui, all'epoca dei fatti di causa, il Comune di Roma, ad esempio, non aveva ancora esaminato e men che meno adottato il regolamento in materia di IMU, pur formalmente impugnato. Così come va rilevata la posizione dei ricorrenti residenti nel Comune di Bologna, che è necessariamente differenziata essendo stata disposta (e pure avversata) la sospensione dell'IMU per i Comuni della Regione Emilia Romagna colpiti dal sisma.

Con il che si conferma il rilevato profilo di inammissibilità, sotto più concorrenti ragioni, anche per i ricorrenti persone fisiche.

In definitiva, ribadite le svolte considerazioni, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Sussistono tuttavia giuste ragioni per compensare integralmente fra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara, ai sensi di cui in motivazione, inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente, Estensore

Elena Stanizzi, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/03/2013

IL SEGRETARIO

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