tf

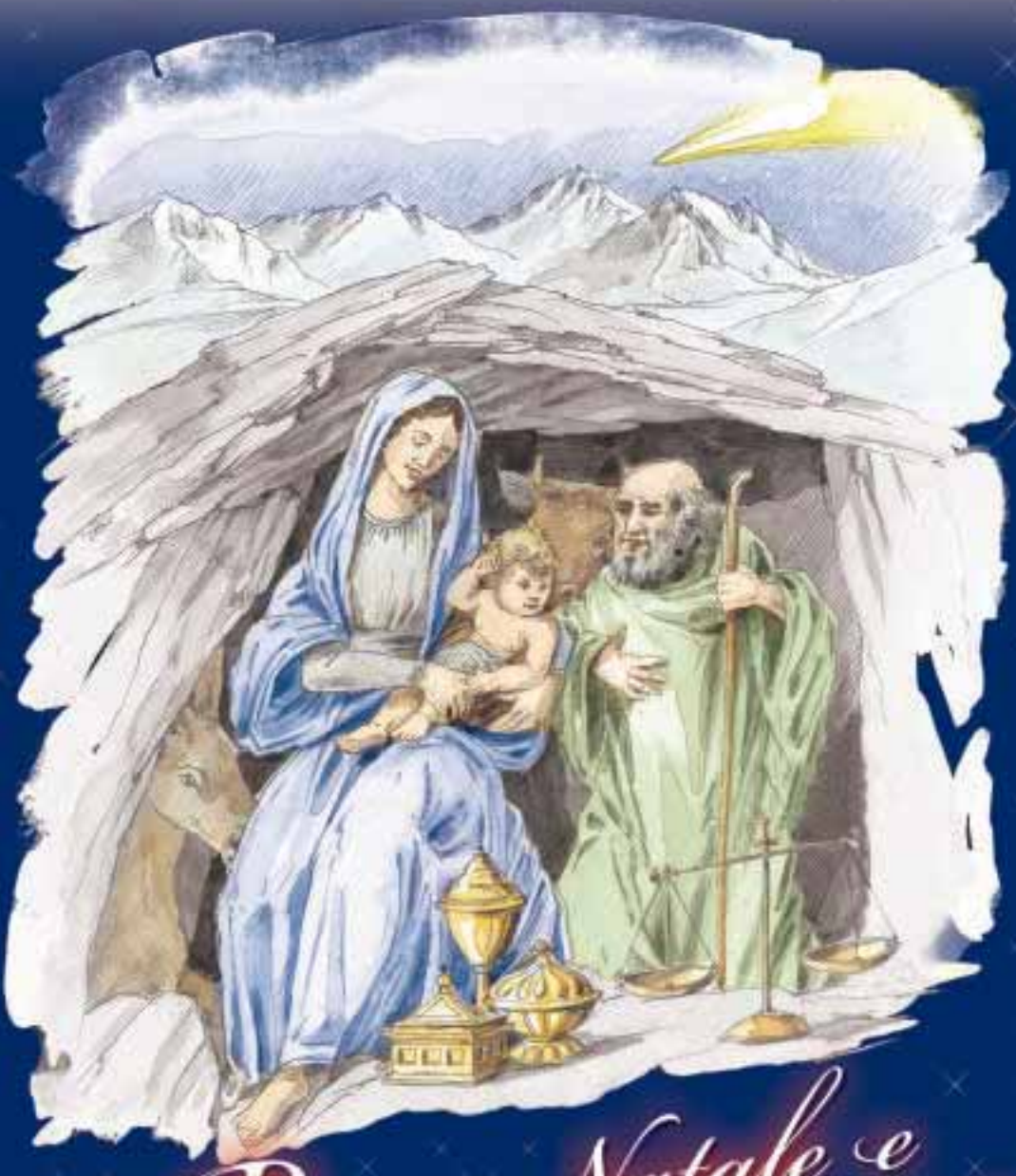
n. 6/2008
novembre/dicembre

tribuna finanziaria

Organo ufficiale della
Confederazione Unitaria Giudici Italiani Tributari C.U.G.I.T.
della Confederazione Giudici di Pace C.G.d.P.
e dell'Associazione Investigatori Forze di Polizia A.I.F.P.

IN PRIMO PIANO

IL TRATTAMENTO FISCALE DEGLI IMMOBILI



Buon Natale e Felice 2009

anno 40°

Poste Italiane s.p.a. - Euro 15,49 - Registrazione al Tribunale di Milano N. 388 del 02/07/1994 - N° 6/2008 - novembre/dicembre - Informativa sulla privacy ex art. 13 D.lgs.196/03 sul sito www.informativa196.it

Ai colleghi Giudici Tributari

Un sentito ringraziamento a tutti coloro che ci hanno rinnovato la loro fiducia, votando i nostri candidati nelle elezioni del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, tenutesi lo scorso 9 novembre 2008.

La campagna elettorale per noi è durata solo poco più di venticinque giorni, a causa dell'avvicendarsi dei candidati e del poco tempo che abbiamo avuto per organizzarci, diversamente da coloro che hanno iniziato 6 anni fa, all'indomani dell'insediamento dell'uscente Consiglio di Presidenza.

Anche le risorse a disposizione sono state ben diverse da quelle su cui hanno potuto contare gli inanellati concorrenti dell'AMT, a cominciare dalla possibilità di fruire dell'elenco anagrafico aggiornato di tutti Giudici tributari, a noi negato con assoluta indifferenza, sino alla sponsorizzazione, più o meno occulta, passata dai corsi di formazioni e finita in pranzi, cene e conviviali di vario tipo. Ciò nonostante, abbiamo fatto del nostro meglio, proponendo all'attenzione di tutti i Giudici due candidati di sicura specchiata moralità, di grande onestà e di sicuro ingegno. Abbiamo "scritto" le ragioni per cui chiedevamo la vostra fiducia, testimoniando una storia, quella della Giustizia tributaria, che in quindici anni ci ha visto sempre attenti protagonisti, sempre pronti a collaborare per la crescita e l'affermazione della Giustizia e dei suoi Giudici tributari , ma altresì sempre vigili nello smascherare ogni tentativo di egemonica prevaricazione, anche quando si è trattato di immolare l'amicizia personale in favore del bene della Giustizia.

Eravamo ben consci che la nostra partecipazione verteva sulla possibilità , una volta eletti, di rappresentare la minoranza di un Consiglio di Presidenza in mano ereditariamente togata, ed avremmo vigilato e combattuto per affermare quei punti del programma di cui tutti si sono e si riempiono la bocca senza mai però nulla fare per realizzarli, nella compiacente, asservita logica, di non scontentare i soliti noti. Lo scarso numero di votanti, circa il 50% degli aventi diritto, ha però favorito le logiche matematiche consociative. Il tradimento isterico di alcuni nostri alleati, più protesi al conseguimento di risultati personalistici, hanno mutilato la nostra corsa verso il risultato elettorale, consentendo, gioco forza, ai nostri concorrenti una matematica vittoria che non vedrà così alcuna voce dissonante nella gestione di un Consiglio, totale espressione di quel filo togato che noi abbiamo sempre combattuto all'insegna di una dovuta, pretesa eguaglianza. Ma non è certo una sconfitta! Il risultato ottenuto, segno di una credibilità e stima crescente, sarà sprone per un quadriennio in cui, seppur dall'esterno, noi lavoreremo per tutelare gli interessi di tutti i Giudici Tributari e della Giustizia tributaria, certi come siamo, che prima o poi le ragioni della Giustizia e del Diritto prevarranno sugli interessi di pochi.

A voi che ci avete votato un rinnovato sentito ringraziamento e a coloro che sono rimasti nelle proprie case convinti che ormai nulla si possa cambiare un invito a collaborare attivamente con la CUGIT affinché come diceva il Calamandrei nel suo "Elogio dei Giudici", quella giustizia in cui noi tutti crediamo, al fine si manifesti in una società più giusta ed equa.

Franco Antonio Pinardi
Segretario Generale della
Confederazione Unitaria Giudici Italiani
Tributari C.U.G.I.T.
Segretario Generale della Confederazione
Giudici di Pace - C.G.d.P.

Direttore responsabile
Franco Antonio Pinardi

Direttore editoriale
Giuseppe Pasero

Direzione tecnica
Franco Antonio Pinardi

Segreteria di redazione
Vatavu Raluca Petronela

Comitato Tecnico-Scientifico
Luciano Amedeo, Maria Teresa Armosino, Virgilio Barese, Viktor Busà, Guido Butera, Alessandro Campanaro, Giovanni Canfora, Domenico Caputo, Grazia Ciarlitto, Franco Confalonieri, Maurizio De Tilla, Mario Finoia, Giuseppe Foti, Bruno Frizzera, Enrico Furia, Salvatore Santo Gallo, Giuseppe Garbagnati, Giuseppe Gargani, Carlo Germi, Franco Guazzone, Maurizio Leo, Mario Mantovani, Giuseppe Marchiori, Marco Mariano, Gianni Marongiu, Antonio Marzano, Daniele Molgora, Giuseppe Pasero, Antonio Piccolo, Franco Antonio Pinardi, Emilio Quaranta, Dario Rivolta, Paolo Scalini, Stefania Trincanato, Vincenzo Scotti, Maurizio Villani, Massimiliano Zarri

Hanno collaborato a questo numero:
Giacomo Faso, Franco Antonio Pinardi, Maurizio Villani, Gen. Prof. Salvatore Santo Gallo

Internet realizer:
Inter Media Communication srl
Maximiliano Parietti
www.intermediacommunication.it
e-mail: info@intermediacommunication.it

Tribuna Finanziaria
http://www.tribunafinanziaria.it
E-mail: redazione@tribunafinanziaria.it
http://www.cugit.it
www.magistraturatributaria.it

Impaginazione, Grafica:
gf studio - Seriate (BG)
www.gfstudio.com

Stampa:
Algigraf - Brusaporto (BG)

Editore:
Inter Media Communication srl
Via Leonardo da Vinci 97
20090 Trezzano sul Naviglio (MI)
Tel. e Fax 0248464213
E-mail: info@intermediacommunication.it
www.intermediacommunication.it

Pubblicità Nazionale:
Inter Media Communication srl
Via Leonardo da Vinci 97
20090 Trezzano sul Naviglio (MI)
Tel. e Fax 0248464213
E-mail: info@intermediacommunication.it
www.intermediacommunication.it

Chiuso in stampa dicembre 2008
Autorizzazione del Tribunale di Milano
N. 388 del 2/7/1994 - Periodico bimestrale
Anno XXXX - Numero 6/2008

Concessionaria per gli abbonamenti:
AL.PO Edizioni Sas - Tel.02.45490146
Fax 02 45490145 - Email info@alpoedizioni.com

tribuna finanziaria

Fisco

ENTI LOCALI

- Governo e amministrazione negli enti locali 4
- La disciplina degli organi politici degli enti locali (comune e provincia) 9
- Le modifiche al sistema ordinamentale degli enti locali a seguito della legge 3 agosto 1999 n. 265 ora ricomprese nel d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). 15
- Il comune determina il valore delle aree edificabili: strumenti e parametri da utilizzare per la determinazione del valore delle aree fabbricabili ai fini dell'imposta comunale sugli immobili 18
- La potestà regolamentare del comune in materia di installazione degli impianti per le telecomunicazioni 22
- Errata Corrige 25
- Fisco e contribuenti qualche consiglio per migliorare 26
- Il trattamento fiscale degli immobili 27

Giustizia Tributaria

PROCESSO TRIBUTARIO

- Equitalia cartella di pagamento, annullamento del provvedimento di diniego di autotutela in materia di irpeg ed ilor 47
- I provvedimenti del Garante del contribuente non sono vincolanti per il fisco 50
- Giustizia Tributaria ultima ora 52

Giustizia di Pace

PROCESSO DI PACE

- Confermata in Cassazione la sentenza del Giudice di Pace di Bologna. I proprietari di aree private possono finalmente tutelare i propri diritti da invasione di auto e parcheggi abusivi. La rimozione di auto abusivamente parcheggiate in proprietà privata è perfettamente legittimo 54
- Sentenza del Giudice di Pace di Reggio Calabria 56
- Giustizia di Pace ultima ora 60

Iscriviti alla Confederazione Unitaria Giudici Italiani Tributari C.U.G.I.T., e partecipa così attivamente alla vita della Giustizia Tributaria per dare al Paese e ai cittadini tutti, leggi migliori, maggiori garanzie, certezza delle libertà e dei principi Costituzionali

Moduli e spiegazioni sui siti:

www.magistraturatributaria.it - www.cugit.it

IUSTITIA EST NORMA VITAE AD PACEM

Organo Ufficiale della Confederazione Unitaria Giudici Italiani Tributari - C.U.G.I.T e della Confederazione Giudici di Pace - C.G.d.P. Periodico di informazione economico, fiscale, giuridico - giuridico-tributaria e di prassi amministrativa, edita sotto l'alto patrocinio dell'U.F.E. Unione del Personale Finanziario in Europa, che rappresenta 40 sindacati operanti in 17 Paesi Europei in rappresentanza di oltre 350.000 dipendenti delle rispettive Amministrazioni fiscali e doganali; con l'egida del Movimento Italiano Dirigenti Amministrazione Stato - M.I.D.A.S. e dell'Associazione Nazionale per l'assistenza ai Finanziari e Pubblici Dipendenti dello Stato e Parastato A.N.A.Fi. e dell'Associazione Investigatori Forze di Polizia A.I.F.P.

GOVERNO E AMMINISTRAZIONE NEGLI ENTI LOCALI

a cura del Dottor Giacomo Faso

1. Non è sicuramente facile rispondere oggi alla duplice domanda sottesa dal titolo: quale è oggi la forma di governo degli enti automi territoriali e quale è la forma di amministrazione degli enti stessi: ovvero: come si organizza la funzione di governo e come si organizza l'attività propriamente amministrativa. Né meno difficile, di conseguenza, è trarre delle indicazioni per la riformulazione degli statuti.
Le ragioni di questa difficoltà sono state più volte segnalate e sono sotto gli occhi di tutti.
Se le si vuole indicare del tutto schematicamente, si può dire che esse risiedano essenzialmente nell'incertezza creatasi, quanto al modello organizzativo, sia per il governo che per l'amministrazione, nel passaggio dalla legge generale n. 142/1990 alla legge n. 81/1993 sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, che appena dopo meno di tre anni è intervenuta a incidere profondamente nel modello tracciato dalla legge n. 142, senza peraltro sostituire a questo un modello nuovo.
Se si guarda alla legge n. 142 è noto che essa ha prima di tutto attribuito a Comuni e Province l'autonomia statutaria riconoscendo loro in linea di principio una capacità generale di autoorganizzazione nell'ambito ed entro i limiti di legge. Ma nel medesimo momento in cui ha riconosciuto l'autonomia statutaria, la legge ha anche definito, quasi imposto, un modello base cui gli statuti avrebbero dovuto conformarsi.
In sé la scelta di dare con una mano l'autonomia statutaria e con l'altra sostanzialmente di toglierla, è stata contraddittoria e riduttiva, tanto più che il modello definito è un modello uniformemente applicabile a tutti gli enti locali.
Tuttavia, sta il fatto che la legge n. 142 del 1990 ha cercato di innovare rispetto all'ordinamento preesistente, costruendo un modello di governo e di amministrazione locale, che si sostituisse a quello prima in atto.
Ora le due caratteristiche fondamentali, che sembravano contraddistinguere il nuovo modello erano le seguenti: quanto alla forma di governo si è inteso passare con la legge n. 142 ad un modello che favorisse più del precedente la governabilità degli enti: dalla forma di governo consiliare o assembleare precedente, si è prefigurata quindi una forma di governo di Giunta del tipo, se è consentito così esprimersi, parlamentare razionalizzato.
Dall'assetto monistico precedente caratterizzato dalla competenza generale o residuale del Consiglio, e dalla compenetrazione dell'Esecutivo nel Consiglio stesso, si è passati a un assetto più squisitamente dualistico: assetto fondato sulla tipizzazione del ruolo del Consiglio, come di indirizzo e controllo politico amministrativo, e sulla competenza generale residuale della Giunta per gli atti propriamente di governo degli enti, nonché sul rafforzamento della omogeneità e stabilità dell'Esecutivo (elezione del Sindaco e della Giunta in modo unitario su un unico documento programmatico; termini tassativi di elezione o di sostituzione dell'Esecutivo; introduzione della sfiducia costruttiva; possibilità di membri di Giunta esterni al Consiglio).
Si intendeva così instaurare una dialettica fra Consiglio e Giunta appoggiata su una distinzione di responsabilità, che dall'indirizzo affidato al Consiglio, soprattutto manifestato negli atti di programmazione, si muoveva verso il ruolo propriamente di governo della Giunta per continuare (e rinnovarsi circolarmente) con il controllo politico-amministrativo ancora del Consiglio.
Quanto poi la stessa legge n. 142 sia stata in sé del tutto coerente con questo primo criterio ispiratore del modello, può essere per di più di un profilo messo in dubbio: se si pensa, ad esempio, a come l'elenco degli atti riservati alla competenza consiliare, dall'art. 32 della legge, tenda ad esorbitare per alcuni aspetti dal ruolo di indirizzo-controllo e dal novero degli atti fondamentali a ciò correlati.
Nel medesimo tempo, è noto che la ricerca della governabilità da parte del legislatore del 1990, pur inducendolo a definire questo nuovo modello di forma di governo, si arrestò di fronte alla scelta di nuovi sistemi elettorali più idonei a dare coesione alla rappresentanza consiliare e a favorire la formazione di stabili maggioranze di governo. Il che ha certamente contribuito, con altre ragioni attinenti allo scenario politico nazionale, ad aprire la strada alla successiva e ravvicinata riforma del 1993. Ma tutto ciò non toglie, però, che la legge n. 142 abbia definito nel suo assetto istituzionale un modello determinato.
Quanto poi alla forma di amministrazione la legge n. 142 è stata anche da questo punto di vista particolarmente innovativa, pur sempre con qualche incompiutezza di previsione e di dettato. Alla ricerca della governabilità sul piano politico ha abbinato per l'amministrazione la ricerca di una maggiore efficienza ed imparzialità secondo quanto voluto dall'art. 97 della Costituzione per tutte le amministrazioni. Alla indistinzione del momento del governo e dell'amministrazione, che era tipica dell'assetto precedente degli enti locali, la legge ha contrapposto il principio della distinzione (o della separazione organizzativa) fra politica e amministrazione. In particolare, è noto che questo principio è stato affermato nella legge n. 142 del 1990 dall'art. 51.
Alla precedente forma di amministrazione concentrata o compatta, in capo agli organi politici locali, si è quindi sostituito, nella legge n. 142 del 1990, un modello organizzativo di amministrazione decentrata, per quanto attiene all'amministrazione-gestione, sugli

organi tecnico-professionali. Anche da questo punto di vista si è inteso creare una dialettica, interna alla realtà locale, fra organi politici o di governo (come li definisce testualmente la legge) investiti del ruolo complessivo, in senso ampio di governo (Consiglio, Giunta e Sindaco), e l'autonoma responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati dagli organi di governo in capo ai dirigenti e, in generale, ai funzionari professionali dell'apparato locale (comunale e provinciale).
Anche al riguardo, si può dubitare che la legge n. 142 sia stata compiuta e coerente nel tracciare il nuovo modello. Basterebbe confrontare, ad esempio, le proposizioni dell'art. 51 della legge n. 142 con quelle più tardi contenute nella legge delega n. 421/1992 e nel D.Lgs. n. 29/1993 e relativi decreti di integrazione. Va tenuto presente, inoltre, che alla distinzione delle responsabilità tipica dell'assetto delineato dall'art. 51 si giustappone l'art. 53 della legge n. 142 che riporta a una commistione di responsabilità fra organi politici ed organi tecnici, prevedendo appositi pareri degli organi tecnici sulle delibere dei Consigli e delle Giunte comunali e provinciali.
Si ricordi infine la perdurante ambivalenza ed anomalia della figura del Segretario generale, fra il ruolo di responsabile generale della gestione e il ruolo di controllore esterno delle autonomie locali.
Ciò nonostante, la scelta effettuata dalla legge n. 142 anche sul piano della forma di amministrazione si mostra abbastanza univoca, nel senso della distinzione dei ruoli e delle responsabilità fra organi politici ed organi tecnico professionali.
2. Il quadro tracciato dalla legge n. 142 era dunque fondato sulla duplice dialettica: la prima, interna agli organi politici, fra indirizzo e controllo da un lato e governo in senso stretto dall'altro; la seconda fra organi politici ed organi tecnici, tra governo e gestione.
Agli statuti competeva quindi cercare di dare ancora più fedele e coerente attuazione a tale dialettica, valorizzando nel contempo la complementarietà del momento del governo e di quello della gestione: l'uno espresso, in particolare, dalla programmazione, dalla fissazione in forma progettuale di obbiettivi e risultati; l'altro espresso da una conseguente e più precisa finalizzazione della gestione e della responsabilizzazione dei dirigenti e dei funzionari locali al riguardo.
Ora, che cosa è accaduto con il sopravvenire della legge n. 81/1993?
È accaduto che entrambe le caratteristiche distintive del modello sono state messe in crisi senza che si capisca se in realtà sono state sostituite da altri diversi caratteri, se il modello è stato sostituito da un altro modello.
Quanto alla forma di governo è appena il caso di notare che il solo fatto dell'elezione diretta del Sindaco o del Presidente della Provincia è venuta di per sé a incidere profondamente nella precedente forma di governo, creando una duplice legittimazione politico-rappresentativa. Il che doveva comportare il passaggio (o ci si sarebbe aspettati che si passasse) dall'assetto parlamentare razionalizzato della legge n. 142 ad un assetto di tipo dualistico presidenziale.
La legge n. 81/1993 invece sembra solo parzialmente aderire ad un modello di tipo presidenzialistico.
Alla dualità e alla distinzione delle legittimazioni politico-elettorali di Sindaco e Consiglio non corrisponde poi infatti una parallela distinzione di ruoli.
La legge n. 81/1993 ha come innestato il dato nuovo dell'elezione diretta del Sindaco o del Presidente della Provincia entro il preesistente modello, limitandosi a ritoccare appena la spartizione delle responsabilità, rispetto al modello del 1990, fra il Sindaco e gli altri organi di governo, in particolare il Consiglio. In altri termini la legge n. 81/1993, sembra aver voluto assicurare, con l'elezione diretta del Sindaco, maggiore stabilità e coesione di governo, senza peraltro voler abbandonare il modello precedente, il modello parlamentare.
Così, da un lato, la Giunta è ora di nomina sindacale ed è composta interamente da estranei al Consiglio e si configura come «organo di collaborazione» del Sindaco stesso.
Dall'altro, il Consiglio è restato qualificato come organo prima di tutto di indirizzo ed è rimasto investito pressocché di tutte le competenze elencate nel precedente art. 32 della legge n. 142/1990.
Il più vistoso cambiamento è stato quello della distribuzione delle competenze in ordine alle nomine e alle designazioni di spettanza comunale o rispettivamente provinciale. Si è lasciata al Consiglio solo la competenza per quelle ad esso espressamente riservate dalle singole disposizioni di legge, mentre si è spostata sul Sindaco o sul Presidente la competenza per le nomine restanti attribuite alla competenza generale del Comune o della Provincia, pur sempre entro gli indirizzi stabiliti dal Consiglio.
Nella legislazione più recente (si pensi ad es. alla nuova legge generale sui lavori pubblici, n. 109/1994) si tende addirittura ad accrescere le competenze consiliari includendovi atti, che sono certamente non di indirizzo o di programmazione generale, come «piani attuativi e progetti di opere».
In ogni caso il Consiglio è rimasto investito di compiti di indirizzo: anzi, secondo l'art. 16 della legge n. 81/1993, esso è chiamato a discutere e ad approvare il documento programmatico del neoeletto Sindaco o Presidente della Provincia. Con il che sembra quasi che debba esservi un rapporto di fiducia fra Consiglio e Sindaco eletto.
Restano, inoltre al Consiglio, quegli altri compiti di governo e di gestione in senso ampio che già la stessa legge n. 142 gli riservava.
Nel medesimo tempo il Consiglio non è stato investito, se non timidamente, di compiti di controllo aggiuntivi - o, meglio, diversi - rispetto a quelli che nel precedente assetto gli erano attribuiti.
L'unico articolo della nuova legge che si occupa del tema del controllo è l'art. 19. Ma quanto stabilisce l'art. 19 in tema di attività ispettiva dei consiglieri non esorbita dalla normale attività ispettiva che è prevista anche in una forma di governo parlamentare. L'art. 19 prevede poi commissioni di indagine, i cui poteri, composizione e funzionamento, dovranno essere

disciplinati dallo statuto e dai regolamenti conseguenti. Ma, nel caso delle commissioni di indagine, si tratta pur sempre di uno strumento abbastanza straordinario, eccezionale.
Vi è poi la prevista possibile distinzione fra Sindaco e Presidente del Consiglio comunale, solo però nei Comuni sopra i 15 mila abitanti, ma già molti statuti prevedevano tale distinzione sulla base della legge n. 142/1990.
Si ha quindi anche dal punto di vista dei controlli, la sensazione che ci si muova ancora in una prospettiva di forma di governo parlamentare razionalizzata.
D'altronde, è noto come è strutturato nel suo complesso il nuovo sistema elettorale degli enti locali stabilito dalla legge n. 81. Esso abbina il riparto, nell'assegnazione dei seggi consiliari, all'esito dell'elezione del Sindaco o del Presidente della Provincia attribuendo il 60% dei seggi alla lista o al gruppo di liste collegate.
Si pensi poi, in generale, a come venga prevista ancora la mozione di sfiducia al Sindaco e come consegua al venir meno del Sindaco per qualsiasi causa, ivi compresa l'avvenuta sfiducia del Consiglio (quella che è stata chiamata la sfiducia distruttiva), la contestuale cessazione del Consiglio medesimo. Cosicché si dice: «*simul stabunt, simul cadent*». Il che se da un lato rafforza il Sindaco, non manca di stabilire un nesso di intrinseca interdipendenza fra Sindaco e Consiglio. È agevole allora rendersi conto di quale sia stata l'ispirazione di fondo della legge n. 81 e, in particolare, della ragione per cui all'elezione diretta del Sindaco o del Presidente della Provincia, nel capo II di questa legge, si siano accompagnate così scarne e frettolose modifiche circa le competenze degli organi comunali e provinciali.
L'ispirazione o per meglio dire la preoccupazione di fondo del legislatore, è certo stata quella di ottenere maggiore stabilità, coesione e responsabilizzazione del governo locale rispetto all'elettorato. La stessa riduzione del numero dei componenti dei Consigli e dei componenti delle Giunte depone in tal senso. Ma insieme vi è stata la preoccupazione di non creare eterogeneità di indirizzo fra Sindaco e Consiglio, di non spezzare la continuità di quella sequenza fra indirizzo, governo e controllo tipica del modello precedente.
Ne è così scaturito più che un nuovo modello dualistico presidenziale, un modello parlamentare a componenti presidenziali (qualche autore ha parlato di «cancellierato»), peraltro alla fin fine un modello largamente incongruo rispetto sia all'uno che all'altro modello che cerca di fondere in sé.
Da un lato, infatti, la legge non ha effettuato una vera sostanziale ripartizione, o almeno graduazione, del momento dell'indirizzo fra i due organi ad elezione diretta, spostando, come era pensabile, le necessarie competenze dal Consiglio al Sindaco. Se si guarda, ad esempio, al progetto di legge Isap dell'88 che prevedeva l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, si potrà notare invece che gli atti riservati al Consiglio sono, appunto, meno delle dita di una mano, sono veramente gli atti fondamentali della gestione comunale.
Dall'altro, la legge n. 81 non ha investito dei necessari poteri di controllo il Consiglio a bilanciamento dello spostamento dei poteri di indirizzo in capo al Sindaco o Presidente della Provincia. Con ciò si può dire che si sia verificato un moto, più che verso una maggiore distinzione e una maggiore dialettica di responsabilità, quale ci si poteva aspettare nel passaggio dalla legge n. 142 alla legge n. 81, verso una maggiore commistione o indistinzione di responsabilità fra Sindaco e Consiglio.
Il che sembra confermato dal duplice senso di insoddisfazione che si avverte nelle prime esperienze di attuazione della legge. Vi è l'insoddisfazione spesso pubblicamente dichiarata dai sindaci neoeletti, oltre che per il fatto di essere invischiati nella normativa nazionale che ancora avvolge in maniera penetrante le autonomie locali, per il fatto di sentirsi in qualche misura ancora dei sindaci dimezzati nel bilanciamento delle competenze di indirizzo e di governo.
Dall'altro lato, ci si chiede quale possa essere il ruolo del Consiglio, privo di effettivi poteri di controllo, entro un intreccio di competenze e di rapporti di interdipendenza organica con il Sindaco eletto. E al riguardo esce soprattutto l'indicazione per la valorizzazione della figura del Presidente del Consiglio comunale o provinciale, ma sembra essere ancora un profilo limitato.
L'incertezza del quadro tracciato dalla legge n. 81 investe poi a sua volta anche la forma di amministrazione locale, in maniera altrettanto pervasiva. Il quesito è semplicemente il seguente: è tuttora valevole il principio della distinzione-separazione organizzativa fra governo e gestione di cui all'art. 51 della legge n. 142 in presenza di un art. 12 della legge n. 81 che prevede testualmente che «il Sindaco e il Presidente della Provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del Comune e della Provincia»?
La legge n. 142 in coerenza con il principio, espresso dall'art. 51 nei suoi termini generali, della distinzione fra governo e gestione, si era limitata ad affermare, all'art. 36, per il Sindaco e per il Presidente della Provincia, che essi «sovraintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti».
Non aveva riprodotto, anche se nei commenti alla legge n. 142 non è stato sufficientemente notato, la dizione tradizionale delle vecchie leggi che il Sindaco è il capo dell'amministrazione comunale. È vero che la legge n. 142, sempre all'art. 36, nonché all'art. 38, ha fatto salve le specifiche competenze anche di amministrazione attiva attribuite al Sindaco dalle leggi previgenti; tuttavia, il Sindaco e il Presidente provinciale si caratterizzavano nella legge n. 142 essenzialmente anch'essi come organi di governo.
La legge n. 81 oggi ci dice che Sindaco e Presidente della Provincia sono responsabili dell'amministrazione. Inoltre, essa sposta significativamente, all'art. 35 comma 5-*ter*, al Sindaco e al Presidente della giunta la competenza «a nominare i responsabili degli uffici e dei servizi, ad attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna».
Quasi contemporaneamente, tuttavia, come già si ricordava, è stato approvato il D.Lgs. n. 29/93, che nella

sua versione finale, quella integrata dai successivi D.Lgs. nn. 470/93 e 546/93, ribadisce invece che l'amministrazione gestione per tutte le pubbliche amministrazioni è affidata ai dirigenti professionali, peraltro prevedendo che le pubbliche amministrazioni, ivi compresi quindi anche gli enti locali, «adeguano alle disposizioni» del capo dedicato alla dirigenza, «i propri ordinamenti tenendo conto delle relative peculiarità».
Quale allora si deve ritenere che sia l'attuale quadro normativo per l'amministrazione locale? Quello discendente dall'art. 51 della legge 142 e dal D.Lgs. n. 29 ss., o quello ricavabile dall'affermazione dell'art. 12 della legge n. 81?
È abbastanza evidente che la legge n. 81, cercando nell'unità dell'organo monocratico, per di più eletto direttamente, un punto di responsabilità immediatamente individuabile nei confronti e da parte della collettività locale, abbia inteso affidare al Sindaco (o al Presidente della Provincia), coadiuvato dalla Giunta, come contrapposto al Consiglio, l'intero funzionamento della macchina comunale.
Tuttavia, non è chi non veda come il Sindaco o il Presidente della Provincia eletto non possa essere considerato al pari di un *City Manager*, o di un *Bürgermeister* o di un *Landrat*, vale a dire di un funzionario professionale a cui il Consiglio, nell'ambito della propria funzione di indirizzo e controllo, affida, appunto, professionalmente «l'amministrazione» dell'Ente.
Il Sindaco eletto invece è organo portatore di un proprio indirizzo politico, che non sembra poter essere coinvolto nella gestione se non nella misura coerente con il suo ruolo di indirizzo e di controllo e di governo in senso proprio.
Di qui il problema di quale sia la portata e i significato di questo suo essere «responsabile dell'amministrazione».
E ancora: l'amministrazione locale è una amministrazione funzionalmente decentrata o è di nuovo compatta e concentrata? Vi è distinzione o commistione (e quindi anche paralisi) di responsabilità?
Anche al riguardo pare che traspaia, nell'esperienza attuativa, un duplice senso di insoddisfazione: da un lato, l'insoddisfazione dei nuovi sindaci eletti (e delle relative Giunte) di non disporre, o di poter disporre limitatamente, di collaboratori fiduciari; dall'altro, lo scoramento della componente tecnico-professionale rispetto alle incertezze circa il riparto e i rapporti di competenza, alla messa in forse del proprio ruolo o alla propria temuta messa in disparte.
3. Come si vede, perciò, l'innesto operato dalla legge n. 81 nel quadro delineato della legge n. 142, poi completato dal D.Lgs. n. 29, non è certo facile da ricondurre ad un disegno organizzativo sicuro e coerente. E non è quindi facile, perciò cercare di enuclare delle indicazioni per il conseguente adeguamento degli statuti.
Vi è innanzitutto un'annotazione preliminare sul metodo seguito dal legislatore della legge n. 81/1993 come, d'altra parte, prima con la legge n. 142/1990: il non aver stabilito di massima in materia di organizzazione degli enti locali delle norme realmente di principio, che andassero poi adeguate ed adattate con gli statuti, ma l'aver sancito delle disposizioni immediatamente operanti e prevalenti, se del caso, sugli statuti. Si veda, d'altronde, l'art. 33 della legge n. 81, che si riferisce all'adeguamento degli statuti come ad un fatto quasi di meccanica riproduzione della legge. Talché, ove questo non intervenga entro un dato termine, come di fatto il più delle volte non è avvenuto, «le norme statutarie in contrasto con la presente legge sono da considerarsi prive di ogni effetto».
La prima notazione da fare è dunque quella che molte delle difficoltà oggi derivano dalla ridotta, calpestata autonomia statutaria degli enti locali, dalla mancanza di uno strumento necessario per dare coerenza ad un disegno organizzativo, anche, eventualmente, in maniera differenziata, secondo gli enti, entro dati principi di legge. E non c'è che da augurarsi che nella revisione complessiva della legislazione sulle autonomie locali (ora allo studio di una apposita Commissione del Ministero degli Interni), rientri a pieno diritto la statuizione di un diverso rapporto fra legge e statuto. Si dovrà anzi pensare, anche in sede di riforma costituzionale, a prevedere una sorta di «riserva di statuto» per gli enti locali presidiata da debite forme di tutela anche costituzionale.
Ciò premesso, resta aperto il problema di quale debba essere la linea da seguire nel cercare di costruire (con la legge, o fin da ora, nei limiti consentiti con gli adeguamenti statutari), un modello di governo e amministrazione locale in sé più coerente.
Circa la forma di governo, la linea da seguire, una volta che si è scelta la strada dell'elezione diretta del Sindaco, parrebbe allora quella di non mantenere una forma larvata di modello parlamentare a componenti presidenziali, ma di perseguire più decisamente e coerentemente la via del modello dualistico presidenzialistico, sciogliendo, in particolare, quella sorta di rapporto fiduciario sul piano dell'indirizzo o di commistione di responsabilità nell'indirizzo fra Consiglio e Sindaco che vi è nella legge n. 81.
A riguardo si è notato spesso, già in sede di elaborazione della legge n. 81, che la legge siciliana n. 7/1992, che ha preceduto la legge n. 81, offre da questo punto di vista un modello in sé più coerente.
La legge si diversifica, come noto, già nello stesso sistema elettorale che è separato fra Consiglio e Sindaco ed assicura in sede consiliare un maggiore spazio alle esigenze della rappresentanza; non prevede alcun documento programmatico iniziale da approvarsi dal Consiglio; esclude la mozione di fiducia e prevede per una sola volta, nel corso del mandato, la possibilità di consultazione popolare sull'operato del Sindaco, a richiesta del Consiglio, per grave inadempimento programmatico del Sindaco. E in caso di decadenza, o di cessazione per altra causa del Sindaco, non si ha di norma la contestuale cessazione del Consiglio.
La ripartizione delle competenze non si discosta invece dallo schema nazionale: anzi la legge siciliana precedente, la n. 48/1991, non è stata modificata. È invece più specificamente finalizzata l'attività ispettiva del Consiglio. D'altra parte, l'art. 27 della legge siciliana

ha costituito il punto di riferimento per quello che sarebbe stato l'art. 19 della legge n. 81, già ricordato.
Inoltre, l'art. 17 della legge siciliana prevede la relazione semestrale del Sindaco al Consiglio sull'attuazione del programma, che è cosa ben diversa dall'approvazione iniziale del documento programmatico. Si può dire in sintesi che nella legge siciliana viene meno tendenzialmente, del tutto tendenzialmente, la compartecipazione all'indirizzo e si rafforza invece il ruolo di controllo del Consiglio (come è tipico dei modelli presidenzialistici).
Ora, è probabilmente questa la direzione in cui muovere nell'adeguare gli statuti, pur tenendo conto degli spazi assai ristretti lasciati per ora agli statuti stessi. Certo con gli statuti non è possibile prevedere un diverso sistema elettorale, o un diverso riparto di competenze, o un diverso dosaggio di rapporti tra organi sul piano dell'indirizzo. È possibile tuttavia cercare di distinguere meglio le prerogative del Consiglio e quelle del Sindaco (ivi compresa la distinzione ricordata fra Sindaco e Presidente del Consiglio), e cercare di realizzare anche una maggiore incisività dei poteri di controllo consiliare utilizzando gli spazi offerti dall'art. 19, più volte ricordato, ed utilizzando a tal fine anche i nuovi strumenti di controllo: Collegio dei Revisori, ed uffici di controllo interno, di cui alle leggi più recenti.
Invece agli statuti paiono aprirsi più ampi spazi per ricomporre il quadro della forma di amministrazione locale. Cercando di rispondere al quesito prima formulato: se oggi l'amministrazione locale sia tornata ad essere un'amministrazione concentrata nel Sindaco (e, per sua delega, negli assessori), o debba essere un'amministrazione decentrata sulla dirigenza o sul funzionariato tecnico-professionale, parrebbe innanzitutto che si debba rispondere in questo secondo senso.
La responsabilità del Sindaco o del Presidente della Provincia deve potersi considerare una responsabilità di direzione e di indirizzo e, insieme, di controllo o di verifica, che non impedisce, che non infirma la riserva di competenza gestionale della dirigenza tecnico-professionale del Comune o della Provincia.
La distinzione politica-amministrazione, che oggi anche in sede centrale è di nuovo messa in forse, è un risultato troppo importante sul piano istituzionale, che la stessa Corte Costituzionale ha finalmente avallato con le sentenze n. 453/1990 e n. 333/1993 e che non può di nuovo arretrare. Va, d'altronde, tenuto presente che l'art. 51 consentiva ancora di stabilire un riparto di competenze fra organi politici ed organi burocratici per atti (tant'è che gli statuti distinguono al riguardo fra atti discrezionali e atti vincolati o di discrezionalità tecnica).
Oggi invece le norme del D.Lgs. n. 29 segnano la piena accettazione di un criterio di riparto di tipo schiettamente organizzativo per ruoli funzionali, fra governo e gestione. Non è più la distinzione fra decisione ed esecuzione, ma fra tipi di decisioni, fra due ruoli complessivamente considerati tali per cui anche gli atti discrezionali puntuali, comunque attinenti alla gestione, debbono rientrare fra le attribuzioni degli organi burocratici.
Il che tuttavia non impedisce che si debba pensare e prevedere anche delle strutture di staff, di ausilio e coadiuzione diretta del Sindaco o del Presidente della Provincia. Nello stesso tempo la stessa competenza sindacale o presidenziale alla nomina dei responsabili dei servizi e degli uffici, al conferimento degli incarichi dirigenziali, oltre che di collaborazione esterna, può essere letta in modo coerente con questa distinzione. Da un lato, esprime il ruolo di governo del Sindaco, come di indirizzo, direzione e controllo, dall'altro, dovendosi esplicare «secondo le modalità stabilite dagli Statuti», non può non essere quanto più obiettivata nel suo esercizio, secondo le linee ispiratrici dell'art. 51 e quelle che si ricavano ora dall'art. 20 del D.Lgs. n. 29 del 1993 sulla valutazione dell'operato dei dirigenti.
Le scelte al riguardo si devono muovere, in altri termini, sempre nella dialettica fra programmi e risultati di gestione, nei termini di una valutazione professionale e non di meri rapporti fiduciari, o non solo di meri rapporti fiduciari.
In tale quadro ci si deve chiedere in particolare se non si debba giungere, finalmente, a ricomprendere fra i dirigenti locali anche il Segretario, che ben potrebbe assurgere a quella figura di «direttore generale» dell'apparato comunale o provinciale dell'amministrazione, che si va cercando oggi tornando ad inseguire la figura del City Manager.
Al riguardo le recenti aperture espresse anche dalle associazioni dei segretari, verso la creazione di un ruolo professionale e non più statale dei segretari vanno segnalate ed apprezzate. Il significato ultimo, d'altronde, di ciò che deve potersi realizzare è ancora e sempre quella distinzione-complementarità di responsabilità, che sola consente di aprire più decisamente e più direttamente il governo e l'amministrazione locale alla partecipazione e al controllo della collettività locale.
La dialettica fra la componente politica e quella professionale all'interno del modello organizzativo di governo e di amministrazione è pur sempre al servizio di tale esigenza: non è che il tramite per realizzare al meglio quello che la legge n. 142 insieme alla legge n. 241/1990 ha in tal caso cercato di realizzare: il miglior rapporto di rispondenza e responsabilità fra istituzione e collettività locale.
E sotto questo profilo va verificata in particolare l'effettiva capacità statutaria e regolamentare degli enti locali, di saper realizzare quel mutamento di rapporti fra istituzioni, cittadini e società locale su cui si sono impegnate la legge n. 142, la stessa legge n. 81 e la legge n. 241.
Peraltro i risultati dell'indagine effettuata dal Dipartimento della Funzione pubblica sull'attuazione, non solo statutaria, ma regolamentare, da parte degli enti locali delle due leggi sono abbastanza sconfortanti. E se si tiene conto complessivamente, oltre che della dialettica Consiglio-Giunta, e di quella Sindaco-burocrazia, anche della componente sociale, pensare all'organizzazione locale in termini di precisa individuazione e distinzione di responsabilità, come, d'altronde, per tutta l'organizzazione politico-amministrativa, pare sia l'unica strada da percorrere.

LA DISCIPLINA DEGLI ORGANI POLITICI DEGLI ENTI LOCALI (COMUNE E PROVINCIA)

a cura del Dottor Giacomo Faso

INDICE:

1. L'esigenza di un riequilibrio tra gli organi politici del l'ente locale.
2. Le novità introdotte dalla legge 3 agosto 1999 n. 265.
3. Effetti sul controllo: politico, di legittimità, interno ed esterno sulla gestione.
4. Spunti critici.

1. Tra le molteplici e importanti novità introdotte dalla l. 3 agosto 1999 n. 265, un ruolo di sicuro rilievo riveste la modifica della disciplina degli organi politici del comune e della provincia sia per quanto attiene alla composizione ed al funzionamento sia per quel che concerne le competenze attribuite.
Nell'ultimo decennio, infatti, a partire dall'entrata in vigore della l. 8 giugno 1990 n. 142, i rapporti tra consiglio e giunta hanno subito, come è noto, una trasformazione, rispetto ai dettami della vecchia legge comunale e provinciale, nel senso di un incremento delle competenze in capo alla seconda in nome della governabilità locale e della più facile realizzazione del programma gestionale predisposto dalla maggioranza, mentre al consiglio, relegato in posizione marginale, sono stati riservati i soli atti normativi fondamentali, cioè gli atti per loro natura estranei all'attività amministrativa in senso stretto. Questo indirizzo è stato ancora più accentuato dalla l. 25 marzo 1993 n. 81 che, prevedendo la possibilità per il sindaco o presidente della provincia, eletti direttamente dai cittadini, di nominare assessori esterni al consiglio, ha eliminato ogni competenza consiliare riguardante l'elezione dell'esecutivo ed ha lasciato al consiglio solo l'approvazione degli indirizzi generali di governo proposti dal sindaco o dal presidente della provincia.
Tale evoluzione nell'ordinamento locale non poteva che essere percepita come una progressiva perdita di incidenza dell'organo consiliare nella vita istituzionale dell'ente: al punto che, per la posizione marginale del consiglio di cui si è detto, l'elezione stessa alla carica di consigliere comunale o provinciale è risultata negli ultimi anni meno ambìta che in passato e che nelle stesse statistiche giudiziarie i processi per responsabilità penale o amministrativa nei confronti dei componenti del consiglio sono costantemente diminuiti.
Da quanto detto, una necessità non più differibile era pertanto il restituire all'organo consiliare un proprio ruolo, pur nel rispetto del percorso intrapreso nel 1990. Ed infatti altra esigenza fortemente sentita era quella relativa alla ridefinizione della giunta nella sua composizione nonché l'attribuzione al sindaco di alcune specifiche competenze. Il tutto al fine di migliorare l'attività di tali organi per consentire loro di svolgere il compito a ciascuno attribuito per il soddisfacimento delle esigenze della comunità locale. Del resto, a riscontro della considerazione che le esigenze di rinnovamento in tale ambito erano avvertite da tempo, va segnalato che molte delle previsioni normative della l. n. 265/1999 erano già contenute in una serie di decreti legge più volte reiterati, fino alla sentenza della C. cost. n. 360 del 1996, e poi non convertiti (un ultimo decreto legge, convertito con modificazioni nella l. 28 febbraio 1997 n. 30 prevedeva norme provvisorie in attesa dell'entrata in vigore della nuova disciplina concernente l'ordinamento ed il funzionamento degli organi degli enti locali).
La scelta effettuata dalla l. n. 265/1999 per raggiungere gli indicati obiettivi è stata poi caratterizzata da un notevole incremento della sfera di autonomia riservata agli enti locali.
Il legislatore ha provveduto all'abrogazione di norme del t.u. com. prov. 1915 ancora vigenti dopo la l. n. 142/1990 ed ha previsto che la disciplina per un rinnovato rapporto tra gli organi del comune e della provincia fosse introdotta a livello locale con modifiche allo statuto dell'Ente e con l'adozione di appositi regolamenti. È proprio questa implementazione dell'autonomia degli enti locali, anche nella regolazione del funzionamento, della composizione e delle competenze dei loro organi politici, la vera svolta compiuta dalla l. n. 265/1999, che favorisce soluzioni diverse ma per questo più rispondenti alle singole realtà locali, in un ottica più generale di favore per le prospettive federalistiche e comunque di un avvicinamento delle istituzioni alle istanze concrete provenienti dai cittadini.
2. Vanno pertanto analizzate in dettaglio le novità introdotte dalla l. n. 265/1999 in risposta alle esigenze che sono state esaminate.
Il primo gruppo di dette novità attiene all'organo consiliare, con lo scopo di restituirgli un ruolo di primo piano nella vita dell'ente, ruolo che, come si è visto, era risultato non poco sminuito dagli interventi legislativi dell'ultimo decennio. In tal senso va letta l'attribuzione ai consigli di autonomia funzionale ed organizzativa, con la previsione di appositi regolamenti per stabilire le modalità con le quali fornire a tali organi risorse finanziarie, servizi ed attrezzature. Il comma 1 *bis*, aggiunto all'art. 31, l. n. 142/1990 dall'art. 11, l. n. 265/1999, prevede altresì la possibilità, per i comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti e per le province, d'istituire una specifica struttura per il funzionamento dei consigli.
Non vi è dubbio che l'emanazione di tali regolamenti, contenenti le indicate previsioni normative, consentiranno una maggiore funzionalità dell'organo consiliare ed una sua più marcata indipendenza, grazie all'attribuzione

di ampia autonomia e di proprie risorse e strutture. Ma tali risultati saranno ancor più agevolmente raggiunti in conseguenza della remissione, effettuata dallo stesso art. 11, l. n. 265/1999, ad un regolamento, approvato a maggioranza assoluta, dell'intera disciplina relativa al funzionamento dei consigli, nel rispetto dei principi stabiliti dallo statuto. In particolare, il regolamento dovrà prevedere le modalità per la convocazione del consiglio e per la presentazione e la discussione delle proposte nonché stabilire il *quorum* strutturale, cioè il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, che non potrà essere in ogni caso inferiore ad un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare il sindaco ed il presidente della provincia. La l. n. 265/1999 dispone inoltre che con tale regolamento i consigli disciplinino la gestione delle risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari; tale previsione dimostra l'inscindibile collegamento sussistente tra l'affidamento all'autonomia normativa dell'ente locale del funzionamento del consiglio e l'attribuzione al consiglio stesso di autonomia funzionale ed organizzativa nonché di risorse e strutture proprie.

Problema aperto appare invece quello relativo alla definizione della maggioranza assoluta necessaria per l'approvazione del regolamento per il funzionamento del consiglio e cioè se essa debba intendersi riferita ai componenti del consiglio oppure ai componenti presenti e votanti: in assenza di ulteriori precisazioni della legge di riforma al riguardo, è senz'altro opportuno che siano gli statuti a specificare meglio questo aspetto al fine di evitare contestazioni e contenziosi giurisdizionali e nella tutela delle posizioni delle minoranze consiliari; del resto, ai sensi dell'art. 4 comma 2, l. n. 142/1990, come sostituito dalla l. n. 265/1999, lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed in particolare specifica, tra l'altro, le attribuzioni degli organi, per cui la menzionata specificazione ben può rientrare nel contenuto statutario.

Altra novità di rilievo è l'istituzionalizzazione, quale ufficio necessario, della figura del presidente del consiglio, eletto tra i consiglieri, per le province e per i comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti. Per tali enti la norma è immediatamente operativa, senza alcuna necessità di recepimento nello statuto o nei regolamenti ed infatti essa stabilisce i principali compiti del presidente individuandoli nei poteri di convocazione, di direzione dei lavori e delle attività del consiglio nonché nell'assicurazione di una adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari ed ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al consiglio. Nei comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti, invece, l'elezione del presidente del consiglio deve essere prevista nello statuto: l'attribuzione di tale facoltà agli enti più piccoli è comunque una significativa innovazione.

In ogni caso, sicuramente rilevante è l'importanza del presidente del consiglio comunale o provinciale, per la sua necessaria neutralità rispetto alle forze politiche contraddistinta altresì dalla mancanza di un legame fiduciario con il sindaco o la giunta; un esempio per tutti è rappresentato dai menzionati compiti di informazione del presidente nei riguardi dei gruppi consiliari. Altre mansioni, oltre quelle normativamente disciplinate, potranno essere attribuite dal regolamento per il funzionamento del consiglio che potrà al contempo istituire un ufficio del presidente, con assegnazione di risorse umane e strumentali.

Altrettanto significativa è la rinnovata disciplina in materia di decadenza dal mandato consiliare, per la mancata partecipazione alle sedute del consiglio. Per la delicatezza di tale istituto, la relativa previsione normativa è affidata dalla legge di riforma non al regolamento ma allo statuto che assicura, in dipendenza del suo particolare procedimento di adozione di cui all'art. 4 comma 3, l. n. 142/1990, una applicazione corretta della decadenza nel rispetto dei diritti delle minoranze consiliari. Ciò in quanto in tale ambito si viene ad incidere sulla rappresentanza stessa degli elettori, oltre che sulle vicende del consigliere.

Per tali motivi, se da un lato la disciplina statutaria della decadenza è obbligatoria, non potendosi ipotizzare enti locali privi di meccanismi di decadenza dalla carica di consigliere, dall'altro è evidente che la decadenza sia da considerare come una *extrema ratio*, cui ricorrere solo in caso di ripetute assenze del consigliere al quale deve comunque sempre essere garantito il diritto di far valere le cause giustificative dell'assenza. Da ciò discende l'opportunità di prevedere nello statuto meccanismi di diffida in caso di reiterate assenze nonché la necessità di una delibera consiliare avente valore costitutivo della decadenza, al termine di un procedimento valutativo in contraddittorio con il consigliere sanzionando.

Va poi segnalato che anche in tale materia la l. n. 265/1999 accentua l'autonomia del singolo ente locale, sostituendo l'ipotesi generale di decadenza prevista dall'art. 289, t.u. com. prov. 1915 con la disciplina statutaria demandata all'autonomia dell'ente; e se, come si è visto, tale disciplina è obbligatoria, per cui il comune o la provincia non sono liberi di non prevedere la decadenza, essi possono però autonomamente definirne presupposti e procedure.

La legge di riforma ha inoltre inciso anche sulla composizione dell'organo esecutivo, modificando il numero degli assessori. Innanzi tutto, l'art. 11 comma 7, l. n. 265/1999, sostituendo i commi 1 e 2 art. 33, l. n. 142/1990, ha attribuito ai singoli statuti la determinazione di tale numero, che comunque non deve essere superiore ad un terzo del numero dei consiglieri dell'ente locale, computando nel calcolo anche il sindaco o il presidente della provincia; in ogni caso, il numero degli assessori non può essere superiore a sedici unità. Viene, quindi, accentuato pure in quest'ambito il principio autonomistico, dal momento che gli enti locali potranno dimensionare i propri organi esecutivi in relazione alle effettive esigenze della loro amministrazione che, essendo il risultato di molteplici fattori, non si esauriscono nell'unico parametro della consistenza numerica della popolazione.

L'ampia discrezionalità attribuita agli statuti elimina, altresì, la consolidata previsione della necessaria parità

del numero degli assessori affinché l'organo giuntale abbia, compreso il sindaco o il presidente, una composizione numerica dispari in modo da consentire la formazione di una maggioranza: è dunque possibile che lo statuto stabilisca un numero dispari di assessori, ma in tal caso è necessario scongiurare il rischio di paralisi dovuto alla possibile parità dei voti con l'attribuzione di un maggior valore al voto del presidente della giunta. Poiché per stabilire la nuova composizione della giunta occorre modificare lo statuto, la legge di riforma ha fissato anche i limiti massimi validi fino all'adozione delle nuove norme statutarie, suddividendo i comuni in fasce demografiche e le province in base al numero dei consiglieri assegnati: si potrà pertanto, in piena autonomia e discrezionalità, decidere se rinviare ogni decisione al momento della revisione dello statuto oppure aumentare subito, nei limiti fissati, il numero degli assessori.

Altra novità riguardante la Giunta deriva dalla modifica, apportata dalla l. n. 265, cit. al comma 2 art. 34, l. n. 142/1990 nonché dalla introduzione di un comma 2 *bis*: con questi cambiamenti normativi, si è eliminato l'obbligo per il sindaco o per il presidente della provincia di proporre gli indirizzi generali dell'azione dell'amministrazione al consiglio nella prima seduta successiva all'elezione unitamente alla comunicazione dei componenti della giunta; la nuova norma prevede invece che, entro un termine stabilito dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presentino al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato.

Si è voluto quindi prevedere, al posto di frettolosi «indirizzi generali», un ben più ponderato programma che comprenda le attività che l'amministrazione intende portare avanti, con riferimento anche alle risorse da utilizzare a tal fine. L'obbligo, imposto dalla legge, di sentire la giunta prima di presentare al consiglio le «linee programmatiche» rende necessaria la nomina della stessa prima della predisposizione dei programmi che assumono quindi un carattere, almeno latamente, collegiale; il ruolo della giunta ne esce, pertanto, evidentemente rafforzato. Sempre con riferimento alla giunta, è stata poi abolita la norma, contenuta nell'art. 34 comma 3, l. n. 142, cit. e riguardante il limite di due mandati consecutivi per l'assessore.

Nella legge di riforma vi sono anche novità relative al sindaco, con un non trascurabile incremento dei suoi poteri. Infatti, l'art. 11 comma 10, l. n. 265, cit. modificando l'art. 36 comma 3, l. n. 142 del 1990, gli attribuisce non solo il coordinamento ma anche la riorganizzazione, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, degli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio. Si tratta di una vera e propria nuova impostazione concettuale poiché mentre prima la regione emanava norme di dettaglio ed il sindaco agiva nell'ambito della disciplina regionale e sulla base di eventuali indirizzi formulati dal consiglio, oggi la regione individua solo criteri generali ed è il sindaco a fissare le regole in materia di orari. Inoltre il sindaco può ora modificare direttamente detti orari in casi di emergenza connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico oppure quando si verifichino particolari necessità dell'utenza per circostanze straordinarie: in questi casi il sindaco adotta, in base al rinnovato art. 38 comma 3, l. n. 142, cit. provvedimenti contingibili ed urgenti. Infine, l'art. 12, l. n. 265 del 1999 trasferisce al sindaco le competenze del prefetto in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali.

3. Le esaminate novità introdotte dalla l. n. 265/1999 nella disciplina degli organi degli enti locali hanno inevitabili riflessi nell'ambito del controllo.

A) In primo luogo, i nuovi equilibri disegnati dalla riforma tra detti organi comportano un più efficace controllo politico del consiglio nei riguardi dell'attività della giunta. Infatti, le necessarie modifiche statutarie e l'emanazione del regolamento per il funzionamento del consiglio contribuiranno senz'altro in maniera decisiva a rafforzare il ruolo dell'organo assembleare, che potrà in tal modo assolvere in pieno alle funzioni d'indirizzo e di controllo politico-amministrativo attribuitegli dall'art. 32 comma 1, l. n. 142/1990. Non è revocabile in dubbio che la previsione di una ampia autonomia funzionale ed organizzativa del consiglio, corroborata dall'assegnazione di risorse finanziarie, di servizi e di attrezzature nonché dalla istituzione di apposite strutture per il suo funzionamento, accresca l'indipendenza dell'organo e gli consenta di incidere maggiormente nella vita dell'ente indirizzando e controllando l'attività posta in essere dalla giunta.

Un ulteriore riscontro dell'accresciuto ruolo di controllo politico che il consiglio potrà svolgere è dato dalla richiamata norma contenuta nell'art. 34 comma 2 *bis*, l. n. 142/1990, introdotto dalla l. n. 265, cit. Tale disposizione sostituisce, infatti, alla proposta degli indirizzi generali di governo, che il sindaco o il presidente della provincia presenta al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione contestualmente alla comunicazione dei nominativi dei componenti della giunta, le linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato, che il sindaco o il presidente devono presentare al consiglio entro il termine stabilito dallo statuto; sempre nello statuto deve essere altresì contenuta la disciplina relativa ai modi della partecipazione del consiglio alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori. Con la indicata modifica normativa, al consiglio non verrà più sottoposta, come è avvenuto finora, una proposta di indirizzi generali che il consiglio non può far altro che approvare, ma, entro un termine più ampio di quello della prima seduta, una programmazione sulla quale è stata sentita la giunta e su cui l'organo assembleare può incidere con riferimento alla definizione ed alla modifica e soprattutto all'attuazione della stessa anche

da parte di singoli assessori. Al di là delle diverse modalità che in tale ambito potranno essere specificamente individuate dagli statuti, è innegabile che con queste innovazioni la funzione di controllo potrà essere efficacemente esercitata dal consiglio.
Un ulteriore importante riflesso ai fini del controllo consiliare è proprio della norma di cui all'art. 4 comma 2, l. n. 142/1990, come modificato dalla l. n. 265/1999, che assegna allo statuto il compito di stabilire, tra l'altro, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite. La modifica normativa vuole esaltare il ruolo delle minoranze, che sono parte necessaria della collettività locale e quindi devono esserlo anche degli organi dell'ente locale; un modo, ma non l'unico, di far ciò è l'assegnazione alle opposizioni della presidenza delle commissioni con funzioni di controllo o garanzia. Si coinvolgono in tal modo le minoranze in aspetti significativi della vita dell'organo assembleare, anche perché la presidenza di una commissione non è cosa di poco conto, dal momento che il presidente ha poteri reali, quali la fissazione dell'ordine del giorno e la conduzione della discussione, con la possibilità, quindi, di accelerare o rallentare i lavori: evidente la differenza con la precedente disciplina che per la composizione delle commissioni consiliari si basava sul criterio proporzionale. Un esempio di tali commissioni può essere fornito dalle commissioni consiliari di inchiesta o le commissioni aventi ad oggetto situazioni di cui si fanno interpreti le minoranze. In ogni caso, anche sotto questo aspetto la nuova disciplina amplifica il ruolo di controllo del consiglio e delle minoranze in esso rappresentate.
Parimenti significativa in tema di controllo consiliare è la norma introdotta dal comma 6 art. 11, l. n. 265, cit. che aggiunge il comma 7 *ter* all'art. 31, l. n. 142/1990. Questo nuovo comma prevede che sia compito del presidente del consiglio comunale e provinciale assicurare un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al consiglio.
È inutile soffermarsi sull'importanza di tale attività informativa, senza la quale sarebbe vanificato ogni pur accentuato ruolo, come si è diffusamente visto, di controllo da parte del consiglio: è indispensabile che i gruppi consiliari ed in particolare, ma non solo, quelli di minoranza, siano messi nelle condizioni di conoscere quanto è oggetto di esame da parte dell'assemblea affinché possano svolgere con cognizione di causa le funzioni strategiche demandate dalla legge.
Da notare, poi, che la modifica normativa in argomento si correla strettamente alla previsione di cui al comma 5 art. 31, l. n. 142/1990, in base alla quale i consiglieri hanno diritto di ottenere dall'amministrazione tutte le informazioni utili all'espletamento del loro mandato; è necessario che essi conoscano l'operato dell'amministrazione per poterne valutare la correttezza e l'efficacia.
Va, inoltre, considerato che la legge di riforma estende ai consigli provinciali le regole di convocazione su richiesta delle minoranze (un quinto dei consiglieri), finora proprie solo dei comuni.
B) La nuova disciplina degli organi degli enti locali si riflette, oltre che sul controllo politico, anche sul controllo di legittimità. Ciò perché l'art. 33, l. n. 265/1999 chiarisce che i regolamenti relativi all'autonomia organizzativa e contabile del consiglio sono esclusi dal controllo preventivo di legittimità. Quindi non solo la legge di riforma attribuisce all'organo assembleare ampia autonomia, rivalutandone il ruolo rispetto a quello esecutivo, ma esalta l'autonomia stessa dell'ente locale sottraendo il regolamento riguardante l'autonomia organizzativa e contabile del consiglio al controllo di legittimità, così interpretando l'art. 17 comma 33, l. 15 maggio 1997 n. 127, c.d. Bassanini 2, che aveva già notevolmente ridotto gli atti da sottoporre a tale controllo. Si è ritenuto poi di estendere questa sottrazione al controllo preventivo di legittimità anche a tutte le norme regolamentari sul funzionamento del consiglio, che rientrano nel concetto di autonomia organizzativa e che comunque possono essere contenute in uno stesso regolamento.
Infatti, il Ministero dell'interno ha precisato che «il controllo preventivo deve essere esercitato nei confronti di tutti i regolamenti consiliari, compresi quelli di contabilità, con l'unica eccezione dei regolamenti che disciplinano l'attività del consiglio comunale, con cui il consiglio detta le norme sul proprio funzionamento».
Riflessi sul controllo preventivo di legittimità si ravvisano poi nelle numerose ed esaminate norme della legge di riforma che impongono modifiche statutarie e regolamentari: questi atti, ai sensi dell'art. 17 comma 33, cit. l. 15 maggio 1997 n. 127, sono tuttora soggetti a controllo e pertanto la nuova normativa emanata dagli enti locali in esecuzione di quanto disposto dalla l. n. 265/1999, sarà oggetto di esame degli organi regionali di controllo.
C) I modificati equilibri tra gli organi degli enti locali incidono, evidentemente, anche sui controlli interni, rinnovati da un provvedimento normativo coevo alla l. n. 265, cit. qual è il d.lg. 30 luglio 1999 n. 286. Quest'ultimo ha introdotto una disciplina, applicabile anche agli enti locali attraverso l'adeguamento delle normative regolamentari, che ha ridisegnato i controlli interni prevedendo quattro diverse articolazioni:
- il controllo di regolarità amministrativa e contabile, affidato all'organo di revisione nonché al responsabile del servizio finanziario, per garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- il controllo di gestione, demandato ad uffici posti nei vari settori, alle dipendenze del rispettivo dirigente, per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa allo scopo di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, anche attraverso tempestivi interventi di correzione;
- il controllo strategico, affidato ad una struttura di staff alle dipendenze degli organi politici, per valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti;

- la valutazione della dirigenza: per i dirigenti che rispondono direttamente all'organo di indirizzo politico per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnati, tale attività è svolta dall'organo politico stesso, supportato dalla struttura di staff alle sue dipendenze, mentre per gli altri dirigenti la competenza è del dirigente sovraordinato, che si avvale dell'ufficio cui è demandato il controllo sulla gestione.

Come si può ben vedere, il processo di «aziendalizzazione» dell'amministrazione pubblica, anche locale, compie con il d.lg. n. 286/1999 un ulteriore passo avanti con specifico riferimento al controllo ed alla valutazione dell'attività compiuta: le strutture del controllo interno, che hanno finora stentato a decollare nelle amministrazioni statali ma soprattutto negli enti locali, sono riproposte e potenziate nei mezzi e nelle finalità. Inoltre, è evidente il *favor legis* per i controlli collaborativi, nei confronti degli organi politici, rispetto ai controlli repressivi.

La rinnovata prospettazione del sistema dei controlli è, altresì, innegabilmente condizionata, nelle province e nei comuni, dai mutamenti apportati alla disciplina degli organi politici di tali enti: ciò tanto più per quel che concerne l'attività di controllo strategico, demandata come si è visto ad una struttura di staff che riferisce agli organi di indirizzo politico sulla corrispondenza tra gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti, individuando al riguardo eventuali fattori ostativi, rimedi e responsabilità. Infatti, in tale ambito non si può non tenere conto della maggior autonomia attribuita al consiglio sul piano organizzativo e funzionale che gli consente di svolgere appieno la funzione di indirizzo e controllo politico, grazie anche alle risultanze del controllo strategico, come pure quest'ultima attività dovrà rapportarsi ad una giunta con un numero più elevato di componenti e ad un sindaco con maggiori poteri.

Un esempio evidente della stretta relazione esistente tra controllo politico e controllo strategico è facilmente riscontrabile in quell'attività consiliare di definizione, adeguamento e verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche di cui si è fatto ampio cenno.

È stato, comunque, opportunamente evidenziato che «al controllo strategico vengono assegnati compiti di particolare rilievo quale delicatissimo snodo tra funzione e organi di indirizzo e attività gestionale, nell'intento di assicurare un momento di collegamento e di valutazione funzionale a ricalibrare gli indirizzi del vertice politico; nell'esercizio di tale delicata funzione vanno peraltro evitati i rischi di una possibile intromissione nell'area propria delle scelte e delle responsabilità dirigenziali, la cui autonomia è fortemente evidenziata dalla recente legislazione e che peraltro non sembra sempre nella prassi, soprattutto nelle amministrazioni locali, agevolmente e compiutamente realizzata».

D) La finalità collaborativa con gli organi d'indirizzo politico degli enti locali permea ora anche i controlli esterni. Infatti, si è già visto che il controllo preventivo di legittimità è stato molto ridotto dalla l. n. 127/1997 e che a detto controllo vengono sottratti dall'art. 33, l. n. 265/1999, con norma interpretativa, i regolamenti attinenti l'autonomia amministrativa e contabile del consiglio. Il d.lg. n. 286/1999, ridisegnando come detto i controlli interni, all'art. 3 ha rimesso alla Corte dei conti la facoltà, nell'esercizio dei suoi poteri di autonomia finanziaria ed organizzativa, di determinare, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, il numero, la composizione e la sede dei propri organi adibiti al controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni al fine di adeguare tali strutture al nuovo sistema dei controlli interni.

Nell'esercizio di questa facoltà conferita dalla legge, la Corte dei conti sta predisponendo un regolamento che prevede una nuova articolazione delle strutture di controllo con la creazione di Sezioni regionali di controllo; queste Sezioni prenderebbero il posto degli esistenti Collegi regionali di controllo e delle Delegazioni regionali e svolgerebbero, pertanto, oltre al controllo preventivo su atti degli uffici statali periferici, anche il controllo successivo sulle pubbliche gestioni nella regione e quindi anche su quelle degli enti locali.

Sono all'esame delle Camere proposte di leggi costituzionali che, attraverso la riforma degli art. 125 e 130, cost., introdurrebbero nella Carta il referto della Corte dei conti anche ai consigli regionali oltre che al Parlamento sull'esito del controllo compiuto sulle pubbliche gestioni, comprese quelle locali.

Gli organi politici del comune e della provincia potrebbero dunque giovarsi, qualora fossero approvate le esaminate ipotesi normative, di un valido supporto, fornito dalle risultanze del controllo successivo sulla gestione compiuto dall'esterno, per correggere eventuali disfunzioni e migliorare il compimento delle attività istituzionali. In tale contesto, l'aver posto, con le novità introdotte dalla l. n. 265/1999, tali organi, ed in particolare il consiglio, nelle condizioni di poter efficacemente e concretamente svolgere i ruoli affidati dall'ordinamento, è indubbiamente un'ottima base per utilizzare in modo pieno i suggerimenti provenienti dal controllo esterno sulla gestione.

4. In conclusione, sembra di poter affermare che le modifiche apportate dalla l. n. 265/1999 all'ordinamento degli enti locali con specifico riferimento alla disciplina degli organi politici sono d'importanza non trascurabile ed intendono introdurre i necessari correttivi per il corretto funzionamento dei comuni e delle province.

Infatti, pur senza sconvolgere il nuovo assetto venutosi a creare con l'evoluzione normativa dell'ultimo decennio, la legge di riforma ha senz'altro contribuito a rivalutare il ruolo del Consiglio, che era risultato alquanto depresso dagli ultimi interventi legislativi, attribuendogli autonomia organizzativa e funzionale nonché risorse e strutture in modo da assicurargli indipendenza piena e da consentirgli conseguentemente di svolgere le sue funzioni istituzionali.

Tutto ciò nell'ambito di una più ampia accentuazione dell'autonomia dell'ente locale stesso: ad esempio, con l'emanazione del regolamento per il funzionamento del consiglio, resteranno regolate dalla legge l'elezione, la durata in carica e lo *status* dei consiglieri, mentre ogni ente avrà proprie norme per lo svolgimento dell'attività del rispettivo consiglio.

L'art. 28, l. n. 265/1999, ha infatti previsto l'abrogazione, a decorrere dall'adozione delle necessarie modifiche statutarie e regolamentari, degli art. 125 e 127, t.u. com. prov. 1915, relativi proprio alla convocazione del consiglio ed alle formalità connesse nonché al numero legale per la validità della seduta, con l'ulteriore conseguenza della scomparsa della differenza tra prima e seconda convocazione finora vigente (l'art. 127, t.u. com. prov. 1915, cit. fissa il *quorum* strutturale nella metà dei consiglieri assegnati all'ente per la prima convocazione e in soli quattro consiglieri per la seconda) dal momento che il contenuto minimo dell'emanando regolamento prevede solo la necessaria presenza in ogni caso di almeno un terzo dei consiglieri assegnati all'ente, anche se rimane comunque possibile, nel rispetto di tale minimo, la previsione di un diverso *quorum*.
Al tempo stesso, però, la l. n. 265/1999, consente un ampliamento numerico dell'organo esecutivo e quindi un suo rafforzamento, se non altro sotto il profilo di un maggior apporto di esperienze, dopo la drastica riduzione compiuta dall'art. 23, l. n. 81/1993; è una vera e propria inversione di rotta: si è, infatti, rilevato, al riguardo, che la nuova disciplina «si pone in controtendenza con la più recente normativa che, dalla riforma dei ministeri di recente approvata in esercizio della delega conferita dalla l. n. 59/1997, sino alle indicazioni sulla riduzione dei componenti degli organi collegiali, sembra dimostrare un generale sfavore, oltre che per gli organi collegiali in sé nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, anche per l'eccessivo numero dei loro componenti».
L'aumento del numero degli assessori non deve però in nessun modo indurre a ritenere una volontà del legislatore di mutare anche il riparto di competenze e di attribuzioni introdotto negli ultimi anni tra giunta e dirigenti, in quanto l'art. 19 comma 3, l. n. 265 del 1999 ribadisce il pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori e quelle proprie dei dirigenti.
Con la legge di riforma vengono inoltre accresciuti i poteri del sindaco in un settore di particolare rilevanza quale quello degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, con la speranza che tali nuove attribuzioni migliorino le condizioni di vita dell'utenza, specie nelle grandi città.
La nuova disciplina comporta dunque un riequilibrio nei rapporti tra gli organi politici in un'ottica di «bilanciamento di funzioni che abbini a forti poteri di governo forti poteri di controllo»; di ciò si ha un segno nel fatto che proprio in base alle modifiche introdotte il consiglio potrà svolgere con maggiore efficacia ed effettività la funzione d'indirizzo e di controllo politico-amministrativo ad esso demandata.
Particolare rilievo meritano, al riguardo, le norme relative alla valutazione del consiglio sulle linee programmatiche circa le azioni ed i progetti che l'esecutivo intende realizzare nel corso del mandato.
Infatti, in aggiunta a quanto già evidenziato in precedenza, va considerato che il contenuto delle linee programmatiche presentate all'organo assembleare e da questo approvate deve poter essere tramutato in un vero e proprio piano di fattibilità che consista nella descrizione di un sistema di obiettivi e azioni operative attuabili nei vari esercizi ricompresi nel mandato.
Pertanto le linee programmatiche devono contenere, oltre alla indicazione delle finalità da perseguire, anche la specificazione delle risorse finanziarie e delle responsabilità gestionali nonché i tempi dell'attuazione dei programmi: esse rappresentano, infatti, il primo livello, definito pianificazione strategica, strettamente connesso al secondo (piani d'azione), costituito dalla relazione previsionale e programmatica, come ridisegnata dal d.P.R. 3 agosto 1998, n. 326, e dal bilancio pluriennale, ed al terzo (programmazione operativa) che attiene al bilancio di esercizio ed al piano esecutivo di gestione.
Attraverso la possibilità di verificare la corretta strutturazione dei vari livelli pianificatori e programmatori, la fattibilità delle azioni e dei progetti e la loro attuabilità in ciascun esercizio nonché di intervenire in tale processo, oltre che con l'approvazione delle linee programmatiche, con richieste di adeguamento e di ulteriore definizione del percorso avviato e con l'esame dell'attuazione dei programmi anche da parte di singoli assessori, il consiglio potrà senza dubbio monitorare costantemente durante tutto il mandato in maniera efficace l'attività dell'organo esecutivo.
Di non poco momento sono altresì le novità relative alle forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, con l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia.
Va però precisato che, se la previsione di forme di partecipazione delle minoranze rientra nel contenuto necessario dello statuto, non è invece obbligatorio costituire commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia: solo nell'ipotesi che esse sussistano, la presidenza va attribuita alle opposizioni e questa è una forte limitazione del potere di controllo che si intende fornire a chi non governa.
Il nuovo assetto degli organi opera poi, come si è visto, in un contesto di accelerazione dell'autonomia degli enti locali e pertanto è comprensibile una ulteriore riduzione del controllo preventivo di legittimità con riguardo a quegli atti normativi che introducono maggiori possibilità organizzative per il consiglio.
Particolarmente significativa al riguardo è la coeva riforma dei controlli interni, applicabile anche agli enti locali, con il grande rilievo attribuito al controllo strategico che, nel valutare la corrispondenza tra gli obiettivi stabiliti ed i risultati conseguiti, si rapporta direttamente agli organi di indirizzo politico; al tempo stesso si apre la strada ad un potenziamento delle articolazioni regionali della Corte dei conti per il controllo successivo sulle gestioni anche locali, con finalità collaborative.
La speranza è che le modifiche introdotte servano ad amministrare in modo corretto ed efficace la cosa pubblica a livello locale nell'interesse primario della comunità e conseguentemente a deflazionare il contenzioso giurisdizionale, di legittimità e di responsabilità, che spesso induce ad ulteriori rallentamenti l'azione amministrativa.

LE MODIFICHE AL SISTEMA ORDINAMENTALE DEGLI ENTI LOCALI A SEGUITO DELLA LEGGE 3 AGOSTO 1999 N. 265 ORA RICOMPRESE NEL D.LG. 18 AGOSTO 2000 N. 267

(TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI).

a cura del Dottor Giacomo Faso

INDICE:

1. Premessa.
2. Le modifiche statutarie. - Segue: **a)** il ruolo delle minoranze.
3. Segue: **b)** la partecipazione popolare.
4. Segue: **c)** lo svolgimento delle funzioni associate.
5. Segue: **d)** l'assemblea dei sindaci del circondario e il presidente del circondario.
6. Segue: **e)** norme sul funzionamento del Consiglio e della giunta.
7. Segue: **f)** i pareri dell'art. 53, l. 8 giugno 1990 n. 142
8. Segue: **g)** lo status degli amministratori locali.

1. La legge 3 agosto 1999 n. 265 ha modificato, come è noto, in più punti, la legge 8 giugno 1990 n. 142 sulla riforma delle autonomie locali, individuando anche notevoli integrazioni alla stessa, divenute necessarie alla luce del primo decennio di esperienza di applicazione della riforma.
Conseguentemente a tali mutamenti normativi di carattere legislativo generale, è necessario che anche gli statuti degli enti locali si adeguino a tali modificazioni, dando luogo ad una regolamentazione statutaria, prima e regolamentare, poi, in linea con esse.
A dire la verità, la l. n. 265/1999 contiene anche una norma di adeguamento automatico delle norme statuarie rispetto ad eventuali norme legislative di contenuto difforme, ma la norma stessa, al di là di tutti i dubbi e le perplessità che essa suscita, è immediatamente contraddetta da se stessa, in quanto la medesima, subito dopo l'affermazione dell'abrogazione automatica, prevede un termine di 120 giorni per l'adeguamento degli statuti da parte degli enti locali, così che si determinerebbe l'assurdo di un termine che viene assegnato per un onere, ma prima ancora che tale termine scada vi è l'effetto sanzionatorio caratterizzato dall'intervento sostitutivo dell'abrogazione automatica.
È evidente, perciò, che una interpretazione corretta di tale sistema normativo non può essere altra che quella per cui, una volta che venga emanata una nuova norma che incide immediatamente sul contenuto degli statuti degli enti locali, gli enti locali stessi dovranno provvedere alle modifiche necessarie entro il termine di centoventi giorni, trascorso il quale, si determina una abrogazione automatica delle norme statutarie in contrasto con le disposizioni legislative.

2. Comunque sia, al di là delle questioni preliminari, indubbiamente rilevanti, la novella n. 265/1999 importa sicuramente la necessità dell'adeguamento degli statuti degli enti locali in ordine ad importanti argomenti della vita delle comunità locali, alcune delle quali di natura obbligatoria ed altre soltanto facoltativamente assumibili, ma tutte di rilievo notevole per la nuova impostazione dell'ente locale.
Vediamo, adesso, le principali innovazioni statutarie che la normativa surrichiamata comporta.
2. Segue: **a)**. Un primo ed importante punto di modifica concerne il ruolo che viene attribuito alle minoranze. L'art. 1, l. n. 265/1999, infatti, prevede che «lo statuto stabilisce... le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove esistenti».
La norma, che si veste di una chiara tendenza di democraticità, è, invece, ed evidentemente, un vero e proprio falso ordinamentale.
Infatti, la stessa tende a quel consociativismo e a quella compartecipazione al governo della cosa pubblica, tipica dei nostri tempi, per cui l'opposizione, invece che essere tale, è chiamata a partecipare nelle forme istituzionali (in qualche caso con un vero e proprio diritto di veto) alla gestione del potere, confondendosi così, in cambio di uno spicchio di potere, con la maggioranza e finendo con identificarsi, sia pure marginalmente, con essa.
Comunque sia, al di là di queste considerazioni, sarà necessario adeguare gli statuti degli enti locali alla nuova disposizione, con la individuazione di quali fra le commissioni consiliari, che dovrebbero essere solo quelle istituzionali, ha il carattere di controllo e di garanzia.
La vicenda è importante, in quanto le commissioni, essendo specificazione del Consiglio dovrebbero avere tutte questo carattere, che è proprio di tutto il Consiglio, per cui soltanto una precisa individuazione di quali tra esse vengono considerate tali è idonea a delimitare le commissioni la cui presidenza è da attribuire alle minoranze. Naturalmente, l'attribuzione della presidenza non fa venire meno l'altro requisito, relativo alla partecipazione proporzionale dei vari gruppi nell'ambito delle commissioni, e il posto di presidente va conteggiato in tale numero.
3. Segue: **b).** Anche la materia della partecipazione

popolare è presa in considerazione dalla l. n. 265/1999, in tre punti:
- all'art. 2, allorquando, in modifica dell'art. 2 comma 5, l. n. 142/1990, si prevede che le attività dell'ente locale «possano essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»;
- all'art. 3, dove, in modifica dell'art. 6 della originaria legge sulle autonomie locali, si individua la necessità che le iniziative popolari proposte dai cittadini devono essere assistite da idonee garanzie per il loro tempestivo esame;
- all'art. 4, ove, in modifica dell'art. 7, l. n. 142/1990, si è stabilita una capacità dell'elettore di potersi sostituire all'ente locale comunale in tutti i giudizi che spettano allo stesso, dandosi così luogo ad una sostituzione processuale integrale dell'elettore nei confronti del comune, mentre in precedenza la sostituzione era limitata soltanto alle azioni da proporsi davanti al giudice amministrativo. Quest'ultima modifica determina, come è evidente, il sorgere di una nuova azione popolare, in cui è sufficiente la qualità di elettore per assumere la capacità processuale in sostituzione dell'ente locale rimasto inerte, anche se in concreto non si hanno notizie di azioni esercitate dal cittadino in sostituzione dell'ente locale di riferimento.

Al fine, peraltro, di facilitare, questa capacità processuale, la l. n. 265/1999 ha in qualche modo limitato l'onere del pagamento delle spese di giudizio da parte del cittadino in caso di soccombenza; il giudice non è più vincolato a tale condanna, qualora l'amministrazione locale si sia costituita in giudizio aderendo alla tesi del ricorrente. In tal caso, sarà il giudice, secondo il proprio prudente giudizio, a stabilire se ed in quale misura mettere a carico delle parti le spese di giudizio.

4. Segue: **c).** Anche relativamente allo svolgimento delle funzioni associate, la l. n. 265/1999 ha individuato alcune importanti novità, degne di essere segnalate anche a livello di inserimento statutario e, successivamente, a livello di regolamenti applicativi.

Così è per la previsione della gestione associata di alcuni servizi pubblici locali, da porsi in essere mediante l'istituto dell'unione di comuni.

Tale ultimo istituto è stato peraltro interamente modificato dalla legge qui in commento, nel tentativo di vivificarlo e favorire così l'esercizio in comune di più funzioni o di più servizi. Le unioni di comuni sono favorite anche grazie ad alcune incentivazioni finanziarie che sono previste in misura proporzionale al grado d'integrazione dei comuni e alla quantità di servizi trasferiti all'unione di comuni. I benefici suddetti sono notevolemte incrementati nel caso si passi alla funsione dei comuni costiutuenti l'unione, vicenda che è, poi, la vera finalità delle norme, tendenti alla eliminazione dei comuni di troppo piccole dimensioni, inidonei a gestire direttamente la propria attività in modo proficuo ed economico. È prevista anche, nell'ambito delle conseguenze derivanti dalla fusione di più comuni, che gli organi dei cosiddetti «municipi» vengano eletti con suffragio universale diretto da parte dei cittadini che fanno capo al relativo territorio.

Questa possibilità, insieme con l'altra, prevista nella l. n. 265/1999, per cui ai municipi si applicano le stesse norme previste per gli enti locali con uguale popolazione, tende evidentemente a favorire la fusione di comuni, lasciando comunque immutate alcune prerogative degli *ex* amministratori ed alcune esigenze della comunità locale che scompare per effetto della fusione.

5. Segue: **d).** L'art. 8, l. n. 265/1999 prevede, poi, un'interessante novità che riguarda i circondari che, come è noto, sono le ripartizioni territoriali in cui si distingue e si articola una provincia.

È previsto, infatti, che lo statuto provinciale possa demandare ad un apposito regolamento la creazione di due nuovi organi, e cioè l'assemblea dei sindaci del circondario, con funzioni consultive, propositive e di coordinamento, nonché la nomina di un presidente del circondario, eletto dall'assemblea dei sindaci del circondario stesso con funzioni sostanzialmente analoghe a quelle del presidente del consiglio di un comune con popolazione pari a quella del circondario.

L'esperimento è interessante, quanto meno da un punto di vista di sistematica istituzionale, in quanto tende ad elevare il grado di rappresentatività dei singoli enti locali ricompresi nel circondario provinciale e ad attribuire agli stessi una voce diretta nell'esercizio delle funzioni provinciali che riguardano il territorio nel quale essi sono ricompresi.

6. Segue: **e)**. Particolarmente rilevanti sono le modifiche introdotte dall'art. 11, l. n. 265/1999 in materia di composizione e di funzionamento del Consiglio e della giunta e, quindi, delle connesse norme statuarie (e regolamentari) da adottare per adeguare tali strumenti normativi alle nuove regole legislative.

Si citano, fra le più rilevanti, le seguenti modificazioni:
- la necessità della individuazione del *quorum* dei consiglieri necessario per dare validità alle sedute consiliari, *quorum* che in ogni caso non può essere inferiore ad un terzo dei consiglieri assegnati, con esclusione del sindaco o del presidente della provincia; e ciò al fine di garantire una partecipazione minimale alle sedute, che altrimenti sarebbero poco rappresentative della volontà popolare; a tale norma va correlata specularmente quella che individua la decadenza dei consiglieri per un certo numero di mancate partecipazioni alle sedute del consiglio;
- l'indicazione di una piena autonomia funzionale e organizzativa nonché finanziaria dei consigli, che dovranno organizzarsi autonomamente con propri regolamenti, senza dover dipendere dalla Giunta;
- la possibilità per i comuni con popolazione residente fino a 15.000 abitanti di prevedere la figura del presidente del consiglio;
- il numero degli assessori che non potrà superare (compreso il sindaco o il presidente della provincia) la misura di un terzo dei consiglieri assegnati, con il limite assoluto (per gli enti locali più grandi) di sedici;
- il distintivo del presidente della provincia che viene individuato in «una fascia di colore azzurro con lo stemma della Repubblica e lo stemma della provincia da portare a tracolla».

7. Segue: **f).** Con la l. n. 265/1999, assistiamo ad un'ul-

teriore caduta di forza dei pareri obbligatori di cui all'art. 53, l. n. 142/1990.
Questi ora sono infatti limitati, quanto alle modalità di intervento, alla sola regolarità tecnica, rispetto al responsabile del servizio nella cui competenza ricade la gestione dello schema di provvedimento, e alla sola regolarità contabile del responsabile di ragioneria e limitatamente a quegli atti che comportano aumento di spesa o diminuzione di entrate.
La perdita di vitalità dell'istituto del parere obbligatorio di cui all'art. 53, l. n. 142/1990 è da porsi in correlazione, soprattutto, con il fatto che le recenti riforme hanno quasi trasferito del tutto i provvedimenti di natura gestionale in capo ai dirigenti (e ai responsabili dei servizi e degli uffici) degli enti locali, residuando in capo agli organi istituzionali (consiglio e giunta, per quanto ci interessa nella specie) solo atti di carattere generale che, per la loro stessa natura, mal si prestano (secondo l'opinione del legislatore) ad interventi consultivi dell'apparato operativo degli enti locali.
In altre parole, sembra evidente nel disegno legislativo l'affermazione che i pareri di cui all'art. 53, l. n. 142/1990, erano in stretto collegamento con quella che era all'epoca l'organizzazione operativa dell'ente locale, mentre, cambiando appunto tale organizzazione, i pareri medesimi non hanno più alcuna ragione di essere, se non in alcuni limitatissimi casi e soltanto per aspetti puramente tecnici.
8. Segue: **g).** La novità più importante della l. 3 agosto 1999 n. 265, che ha finito per essere, poi, l'argomento centrale della legge medesima, è l'insieme delle norme contenute nel suddetto provvedimento legislativo che tracciano lo «statuto» degli amministratori locali. Si tratta di una normativa importantissima che va a riempire un vuoto legislativo che, specialmente negli ultimi tempi, era apparso sempre più evidente e che trovava, in precedenza, la sua fonte regolamentativa o in norme sparse qua e là in vari provvedimenti legislativi o che derivava da una interpretazione estensiva o addirittura analogica di norme poste a presidio di pubblici dipendenti.
Innanzitutto, vengono individuate le categorie degli amministratori locali, che sono:
- i sindaci, anche metropolitani;
- i presidenti delle province;
- i consiglieri dei comuni (anche metropolitani) e delle province;
- i componenti delle giunte comunali e provinciali (e cioè i cosiddetti assessori);
- i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane;
- i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali;
- i componenti degli organi di decentramento.

Nell'ambito della condizione giuridica degli amministratori locali disegnata dalla legge è previsto, poi, l'obbligo dell'astensione da parte degli stessi dalla discussione e dalla votazione di provvedimenti deliberativi che abbiano ad interessare parenti ed affini fino al quarto grado, ad eccezione dei provvedimenti di carattere generale (regolamenti, piani, programmi, ecc.). Il che determina, correlativamente, la presenza anche dell'istituto della ricusazione.
Vi è, inoltre, una serie di norme sulla condizione personale degli amministratori locali.
Gli stessi possono essere collocati in aspettativa non retribuita da parte del datore di lavoro, senza alcuna perdita dell'anzianità e senza che tale periodo incida sul periodo di prova, eventualmente in corso. Nel caso gli amministratori non abbiano chiesto l'aspettativa suddetta (senza assegni), gli stessi godranno di un'indennità di funzione dimezzata.
È, poi, prevista l'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro e della programmazione economica, sentita la conferenza Stato-città ed autonomie locali, con il quale verranno determinate le indennità di funzione dei diversi amministratori, sulla base di una serie di parametri; tale decreto è soggetto ad aggiornamento ogni tre anni sulla base dell'andamento degli indici Istat sul costo della vita, e vi è la possibilità di modificare le indennità stesse (sia in più che in meno) con deliberazione di consiglio o di giunta.
Tali indennità concernono i sindaci, i presidenti delle province, i sindaci metropolitani (quando vi saranno le città metropolitane), i presidenti delle comunità montane, i presidenti dei consigli circoscrizionali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali e gli assessori.
È anche previsto un accantonamento annuale di una mensilità per i sindaci e i presidenti della provincia, al fine di determinare una sorta di indennità di buona uscita per tali soggetti e che dovrebbe avere la funzione di attribuire a tali soggetti una retribuzione differita per consentire un reinserimento lavorativo e comunque un periodo di tranquillità economica, al termine di un mandato. Per i consiglieri è previsto un gettone di presenza per ogni seduta o, in alternativa, una indennità fissa che, comunque, non può essere superiore nel totale ad un terzo dell'indennità di funzione del sindaco o del presidente della provincia.
La normativa di cui alla legge qui in esame si preoccupa, altresì, di individuare un quadro dettagliato per la regolamentazione dei permessi e delle licenze degli amministratori locali, i quali siano anche contemporaneamente lavoratori dipendenti (nonché militari di leva, nella specie assimilati ai lavoratori dipendenti) e che non abbiano chiesto di essere collocati in aspettativa senza assegni, al fine di consentire agli stessi di adempiere con continuità e serietà agli oneri del mandato istituzionale. La normativa suddetta, nella materia, determina altresì il regime giuridico dei rimborsi delle spese sostenute e delle indennità per missione, regime che può essere alternativamente determinato o ai sensi della normativa di cui alla l. 18 dicembre 1973 n. 836, con riferimento alle tabelle ivi indicate, ovvero mediante previsione del rimborso delle spese sostenute a pié di lista (spese documentate). Viene fissato, dalla l. n. 265 del 1999, anche l'obbligo per le amministrazioni locali che usufruiscono dell'attività istituzionale degli amministratori locali di provvedere, nelle varie forme, al versamento degli oneri assistenziali, previdenziali ed assicurativi.

IL COMUNE DETERMINA IL VALORE DELLE AREE EDIFICABILI: STRUMENTI E PARAMETRI DA UTILIZZARE PER LA DETERMINAZIONE DEL VALORE DELLE AREE FABBRICABILI AI FINI DELL'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI

a cura del Dottor Giacomo Faso

Ai fini dell'ICI il regolamento dell'ente locale ha efficacia retroattiva

Sono legittimi gli avvisi di accertamento ICI, fondati su un'adeguata comparazione tra i valori indicativi delle aree edificabili contenuti nel regolamento comunale e il valore venale dell'area soggetta a valutazione. Ciò, in quanto i valori previsti nel regolamento sono dei generici parametri di riferimento, meri supporti razionali offerti dall'amministrazione al giudice, che possono fornire utili elementi di giudizio anche per periodi temporali anteriori a quelli di emanazione del regolamento stesso. È quanto affermato dalla Corte di Cassazione, sezione tributaria, con la sentenza 3 maggio 2005, n. 9135.

Con tale pronuncia, i giudici di legittimità vengono ad affrontare ed a risolvere, in modo fortemente innovativo, la *vexata quaestio* relativa agli strumenti e ai parametri da utilizzare per la determinazione del valore delle aree fabbricabili ai fini ICI.

Il contenzioso, oggetto della sentenza, nasce dall'emissione, da parte di un Comune, di due avvisi di accertamento ICI relativi ad aree edificabili. Il contribuente impugnava gli atti impositivi, lamentando che erano stati emessi in applicazione di un regolamento comunale contenente i valori di riferimento delle aree fabbricabili relativi ad anni pregressi. Rimasto vittorioso nel primo grado di giudizio, il ricorrente soccombeva in secondo grado. Ciò in quanto "l'amministrazione comunale, secondo la Commissione Tributaria Regionale, non pose a fondamento degli avvisi di accertamento unicamente la menzionata delibera comunale, limitandosi a far riferimento alla stessa unicamente al fine di individuare generici parametri di riferimento, per nulla determinanti ai fini dell'emanazione dell'atto impositivo".

La Corte di cassazione adita ha confermato le motivazioni dei giudici di secondo grado. A parere della Suprema corte, infatti, il Comune aveva correttamente individuato il valore delle aree fabbricabili anche facendo riferimento alla delibera comunale. Ciò in quanto gli enti locali possono porre a fondamento del loro potere impositivo "un'adeguata comparazione - osservano i giudici di legittimità - tra i valori indicativi contenuti nella delibera del Consiglio e l'effettivo valore venale delle aree in oggetto". Inoltre, secondo la Cassazione, i valori previsti nel regolamento comunale, possono "fornire utili elementi di giudizio anche per periodi temporali anteriori a quelli di emanazione del regolamento stesso; senza che ciò comporti alcuna applicazione retroattiva di norme, ma solo l'applicazione di un legittimo ragionamento presuntivo. Il valore di un terreno in un certo anno è elemento utilizzabile per determinare il valore negli anni precedenti". I regolamenti comunali, infatti, possono essere applicati retroattivamente dal momento che non sono norme imperative, ma "svolgono - a parere della Suprema corte - funzione analoga a quella prevista dai cosiddetti studi di settore", costituendo, quindi, una mera fonte di presunzione assimilabile alle comuni presunzioni *hominis*.

Nell'ambito della determinazione del valore delle aree fabbricabili ai fini ICI, non vi è omogeneità di orientamenti applicativi dell'imposta soprattutto a causa della disciplina legislativa lacunosa.

A tal riguardo, si palesa opportuno procedere a una breve esposizione.

Ai fini dell'applicazione dell'ICI, per area fabbricabile si intende "l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi oppure in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, considerandosi, tuttavia non fabbricabili i terreni, di proprietà di coltivatori diretti o di imprenditori agricoli a titolo principale, i quali siano dagli stessi proprietari condotti e sui quali persista l'utilizzazione agro-silvopastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali", ex articolo 2, lettera b) del D.Lgs 504/1992.

Le aree fabbricabili sono soggette all' ICI sulla base del loro valore venale in comune commercio al primo gennaio dell'anno d'imposizione, ex articolo 5, comma 5 del D.Lgs 504/1992.

Tale valore è determinato, secondo il dettato legislativo, tenendo conto dei seguenti fattori:

a) zona territoriale di ubicazione; b) indice di edificabilità;

c) destinazione d'uso consentita; d) oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione; e) prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.
Ai fini della determinazione dell'imponibile ICI per le aree fabbricabili, quindi, diversamente dalle altre tipologie di immobili, per i quali la base imponibile è determinabile mediante criteri automatici che si fondano sulla rendita catastale piuttosto che sui valori contabili, si deve far riferimento a valutazioni che, in quanto soggettive, sono facilmente oggetto di incertezze applicative e, quindi, di probabili contestazioni.
Proprio al fine di limitare il contenzioso tra Comune e contribuente, relativamente alla determinazione del valore dell'area edificabile ai fini ICI, il legislatore ha previsto la possibilità per i Comuni di determinare periodicamente, con un regolamento, "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 al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza del contenzioso", ex articolo 59, lettera g) del D.Lgs 446/1997.
Dall'esame di tale disposizione normativa, si desume: a) che, i valori eventualmente determinati dal Comune, in applicazione del citato articolo 59, lettera g), rappresentano un valore minimo, dichiarando il quale il contribuente si pone al riparo da ogni accertamento da parte dell'ente impositore (in tal senso circolare del ministero delle Finanze 296/E/1998); b) che, tali valori vincolano unicamente il Comune e il funzionario responsabile del tributo: il contribuente può determinare l'ICI secondo valori inferiori, salva, in questo caso, la possibilità per il Comune di procedere all'accertamento del maggior valore; c) che, i valori devono essere fissati dal Comune "secondo criteri improntati allo scopo di ridurre al massimo l'insorgenza del contenzioso".
La ratio della norma, di cui al predetto articolo 59, lettera g), quindi, è quella di diminuire il contenzioso, introducendo per le aree fabbricabili ai fini ICI un limite al potere di rettifica del Comune, allorquando il contribuente abbia calcolato l'ICI su un valore sufficientemente attendibile, in conformità al meccanismo di limitazione al potere di accertamento degli uffici finanziari previsto ai fini dell'imposta di registro dall'articolo 52 del Dpr 131/86. Rimane fermo il principio per cui la base imponibile ICI per le aree fabbricabili è data dal valore venale in comune commercio. Ciò comporta che il contribuente può ben dichiarare un valore inferiore a quello stabilito dal regolamento e il Comune ritenerlo congruo in quanto corrispondente al valore di mercato. Allo stesso modo, se il Comune, avendo il contribuente dichiarato un valore inferiore a quello prefissato, intende accertare un maggior valore, l'atto impositivo deve essere motivato facendo riferimento ai valori di mercato e, quindi, ben possono venire a determinarsi valori diversi da quelli indicati nel regolamento.
Per la determinazione del valore delle aree fabbricabili, la legge istitutiva dell'ICI ha, quindi, imposto di procedere a una stima di valore di mercato, che resta "bloccato" alla data del primo gennaio dell'anno d'imposizione, avendo riguardo a parametri previsti dalla stessa legge.
Le problematiche, relative ai criteri di determinazione del "valore venale in comune commercio" di un'area edificabile, non si sono fatte attendere.
La giurisprudenza di legittimità e di merito, fino all'innovativa pronuncia in commento, ha da sempre risolto le controversie, relative alla stima di valore delle aree edificabili, affermando che, ai fini della determinazione del valore venale dell'area, occorre esclusivamente tener conto dei criteri previsti dall'articolo 5, comma 5 del D.Lgs 504/1992 e, cioè, 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 aderenza a tali parametri, è stato ritenuto illegittimo l'accertamento di una maggiore imposta ICI, calcolata con riferimento al valore del terreno determinato ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro o ai fini Invim alla data del 31 ottobre 1991, oppure con riferimento al prezzo di compravendita dell'immobile, o alla godibilità di un edificio in corso di costruzione o, ancora, al prezzo di aggiudicazione dell'asta giudiziaria.
In tale consolidato contesto giurisprudenziale, è intervenuta la Corte di Cassazione, sezione tributaria, con la sentenza 3 maggio 2005, n. 9135.
Con tale pronuncia, i giudici di legittimità hanno statuito che i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili contenuti nel regolamento comunale ben possono essere utilizzati come "generici parametri di riferimento", per l'accertamento del maggior valore ai fini ICI.
Con la pronuncia in questione, i giudici hanno assimilato i regolamenti comunali, che determinano i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili di cui all'articolo 59, lettera g) del D.Lgs 446/1997, ai criteri presuntivi di accertamento di fenomeni fiscalmente rilevanti, emessi da organi amministrativi, quali gli "studi di settore", previsti dagli articoli 62bis e 62sexies del D.L. n. 331/1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 427/1993, che costituiscono una diretta derivazione dei "redditometri" o "coefficienti di reddito e di ricavi", previsti dal D.L. n. 69/1989, convertito in legge n. 154/89. Tali criteri presuntivi di accertamento vengono, generalmente, collocati tra le "*presunzioni hominis*", cioè, secondo il dettato legislativo, "lasciate alla prudenza del giudice" secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit*.
In sostanza, la determinazione del maggior reddito, o del maggior volume di affari, effettuata sulla base dell'applicazione del cosiddetto "redditometro", o dei "parametri", o degli "studi di settore", non impedisce al contribuente di fornire la prova che egli possiede un reddito minore, o che ha realizzato un minor volume di affari. Ne consegue che i coefficienti presuntivi di reddito, elaborati in sede amministrativa, possono

trovare applicazione fin quando il contribuente non li contesti, con probanti e documentate argomentazioni. Infatti, laddove il contribuente sollevi eccezioni, il giudice deve valutarle, facendo congruo e motivato uso del suo prudente apprezzamento, secondo il criterio dell'*id quod plerunque accidit*, ben potendo disapplicarli nel caso concreto prospettatogli. Proprio per la natura di presunzione *hominis* del redditometro, la giurisprudenza di legittimità ha affermato costantemente l'applicazione retroattiva di tale strumento presuntivo, contenuto nel D.M. del 19 novembre 1992.

Secondo la giurisprudenza, infatti, il redditometro è uno strumento operativo contenente parametri e calcoli statistici di provenienza qualificata, validi nell'anno di emissione 1992 del decreto ministeriale come nel 1989 e 1990. Ne consegue che il redditometro materialmente redatto nel 1992 è ritenuto applicabile retroattivamente proprio per la sua idonea attitudine indiziaria che resta valida anche ai fini della determinazione del reddito di anni pregressi.

La Suprema Corte con la sentenza n. 9135/2005, dopo aver assimilato i regolamenti, di cui all'articolo 59, lettera g) del D.Lgs 446/1997, ai coefficienti presuntivi di maggior reddito, ne riconosce la loro applicazione, alla stregua del redditometro, anche per anni anteriori all'emissione del regolamento stesso.

Dunque, i regolamenti comunali, determinanti il valore venale delle aree edificabili, sono applicabili retroattivamente *auctoritate rationis*: "Il valore di un terreno in un certo anno è certo elemento utilizzabile per determinare il valore negli anni precedenti.

Con la citata sentenza, viene affermato un principio fortemente innovativo: i valori venali in comune commercio delle aree edificabili, contenuti nei regolamenti comunali, di cui all'articolo 59, lettera g) del D.Lgs 446/1997, sono assimilabili alle presunzioni *hominis* e come tali possono essere utilizzati dall'amministrazione e dal giudice ai fini della determinazione della base imponibili ICI, anche se i suddetti valori fanno riferimento anche ad anni precedenti all'emissione del regolamento stesso. L'affermazione di tale principio, inoltre, ne sottende un altro, anch'esso "evolutivo": i parametri fissati dall'articolo 5, comma 5 del D.Lgs 504/1992 per la determinazione del valore venale in comune commercio delle aree edificabili non sono esclusivi o esaustivi, tanto è vero che anche le presunzioni hominis, come i regolamenti comunali, possono essere utilizzati dall'amministrazione prima e dal giudice poi, ai fini della determinazione della base imponibile ICI.

A fronte di tale innovativa posizione, occorre tener presente che l'orientamento tradizionale ha sempre argomentato in modo diverso, pervenendo a una ben distinta ricostruzione della problematica. Secondo l'impostazione sin qui seguita, l'assimilazione dei regolamenti comunali, di cui all'articolo 59, lettera g) del D.Lgs 446/1992, alle presunzioni *hominis*, quali i coefficienti presuntivi di redditività, riconoscendone, per di più, la retroattività, contraddice la ratio ispiratrice dei regolamenti stessi.

I regolamenti determinanti i valori venali in comune commercio, infatti, hanno l'espressa funzione di "ridurre al massimo l'insorgenza del contenzioso", ex articolo 59, lettera g) del D.Lgs 446/1992.

Tale finalità viene realizzata predeterminando dei valori, con cui il Comune autolimita il suo potere di accertamento ai fini ICI, nel senso che l'ente comunale si obbliga a ritenere congruo il valore delle aree fabbricabili, laddove esso sia stato dichiarato dal contribuente in misura non inferiore a quella stabilita. La deliberazione dei valori in un momento anteriore a quello impositivo permette, inoltre, al contribuente di adeguarsi ai valori stabiliti al momento del versamento dell'imposta, tutelandosi, in tal modo, da un eventuale contestazione del Comune. Tali finalità, secondo l'orientamento tradizionale, verrebbero annientate se venissero riconosciuti validi ai fini ICI i valori venali in comune commercio "postdeterminati" nei regolamenti comunali, cioè determinati per anni d'imposta pregressi.

Occorre tener presente, inoltre, che il potere di regolamentare le entrate delle Province e dei Comuni è stato introdotto dall'articolo 52 del citato D.Lgs 446/1997, il quale, peraltro, prevede che i regolamenti sono approvati con deliberazione non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione, e non hanno effetto prima del primo gennaio dell'anno successivo.

Per espressa previsione legislativa, quindi, i regolamenti comunali non possono avere efficacia retroattiva. L'orientamento tradizionale, infine, prende in esame anche un'eventuale obiezione ai suoi postulati.

Si potrebbe obiettare, infatti, che i regolamenti, di cui all'articolo 59, lettera g) citato, in qualità di presunzioni *hominis*, sarebbero applicabili, al pari dei redditometri, retroattivamente, *non ratione auctoritatis*, cioè per il loro valore normativo, ma *autoritate rationis*, cioè per la loro intrinseca ragionevolezza. Tuttavia, è ben pronta un'immediata replica: i regolamenti comunali non possono essere assimilati alle presunzioni *hominis*, ossia agli studi di settore, o al redditometro, in quanto non perseguono la ratio del rafforzamento della posizione della pubblica amministrazione, cioè di agevolare l'esercizio della sua funzione di controllo, bensì quella di contenere il contenzioso.

Diverse sono le argomentazioni, da cui muove l'innovativa posizione, assunta dalla Suprema corte con la pronuncia in commento. Al fine di comprenderne il preciso contenuto, è necessario approfondire i poteri dei Comuni in materia, cioè ciò che i Comuni possono e non possono fare in tema di aree fabbricabili ai fini ICI.

Partiamo da ciò che i Comuni non possono fare. La lettura combinata delle disposizioni, contenute nell'articolo 5, comma 5, del D.Lgs 504/1992 e dell'articolo 52 del D.Lgs 446/1997, evidenzia chiaramente che il Comune non può, in alcuna maniera, stabilire il valore di mercato di un'area edificabile.

La prima norma, infatti, precisa che la base imponibile di un'area edificabile è rappresentata dal valore venale in comune commercio al primo gennaio dell'anno di imposizione, e il Comune, come non può stabilire un valore imponibile per l'assoggettamento dei fabbricati diverso da quello calcolato sulla base della rendita catastale, non può in alcuna maniera mutare il

criterio di calcolo basato sul valore venale in comune commercio.
Se lo facesse, tutti i provvedimenti emessi sulla base di un valore di mercato stabilito dal Comune, e motivati sulla base della tabella allegata alla norma regolamentare, potrebbero essere impugnati dai contribuenti, chiedendone l'annullamento.
La conferma di tale carenza di potere viene confermata dall'attenta lettura del citato articolo 52 che, nel precisare quei pochissimi limiti all'attività regolamentare degli enti fissati dalla legge, stabilisce che non rientra nella disponibilità degli enti entrare nel merito dell'individuazione e della definizione delle fattispecie imponibili. Quindi un'area fabbricabile sarà sempre soggetta ad ICI sulla base del proprio e individuale valore in comune commercio, come rilevabile al primo di gennaio di ciascun anno di imposizione.
Passiamo, ora, a esaminare ciò che i Comuni possono fare. Ai sensi dell'articolo 59, comma 1, D.Lgs 446/1997, il Comune può, con propria disposizione regolamentare, 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 medesimo, qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati al perseguimento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso. Tale potere non si pone assolutamente in contraddizione con tutto quanto appena illustrato: il legislatore non attribuisce, ovviamente, al Comune il potere di determinare il valore di mercato delle aree edificabili, bensì conferisce all'ente la facoltà di stabilire, per ciascuna tipologia omogenea di area presente sul proprio territorio, un valore minimo sopra il quale non viene svolta alcuna attività di accertamento, e questo senza che possa sorgere vincolo alcuno per il contribuente. In altre parole, il Comune stabilisce che tutte le aree ricadenti in una determinata zona omogenea, le quali siano state dichiarate per un valore almeno pari a quello stabilito dal regolamento, vengono automaticamente poste al riparo di qualsivoglia attività accertatrice posta in essere dall'ente, quale che sia il reale valore effettivo di ciascuna di queste.
Al fine di determinare i citati valori, il Comune normalmente pone in essere un'attività indubbiamente complessa e delicata, fondata sui già illustrati parametri (zona territoriale di ubicazione; indice di edificabilità; destinazione d'uso consentita; oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione; prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche).
Rispetto a tali parametri, poi il valore di mercato di ogni singola area potrebbe essere influenzato da diversi elementi:

l'area presenta una forma particolare e/o irregolare, difficilmente sfruttabile, dati i vincoli in merito al rispetto delle distanze, stabiliti dalle normative urbanistiche;

l'area presenta una pendenza particolare;

l'area è situata nelle immediate vicinanze di industrie, centrali elettriche, autostrade, ferrovie, aeroporti o simili;

l'area viene attraversata da un elettrodotto, o da strutture analoghe;

l'area è gravata di servitù, o da altri vincoli analoghi;

ogni ulteriore elemento che possa influire in maniera apprezzabile sul valore di mercato.
Il ministero delle Finanze, con la circolare 235/E/1997, anche se in tema di accertamento con adesione, nell'indicare i criteri di applicazione dell'istituto, ha precisato che l'ufficio, al fine della determinazione, in contraddittorio con il contribuente, del valore dell'area edificabile, deve tener conto:
a) della edificabilità, risultante dalle certificazioni rilasciate dal Comune competente;
b) dei valori definiti nel triennio precedente per terreni aventi le medesime caratteristiche;
c) dell'esistenza di provvedimenti ad edificare, dai quale sia possibile dedurre tutti gli elementi, atti a determinare il valore effettivo dell'area trasferita in relazione al contenuto della concessione stessa;
d) delle convenzioni, comunque, intercorse con il Comune e dalle quali l'edificabilità risulti subordinata all'osservanza di particolari obblighi e oneri.
Chiarita la complessità delle operazioni, propedeutiche alla determinazione dei valori, veniamo al discusso profilo della retroattività. In merito alla questione della validità temporale della tabella dei valori delle aree (allegata al regolamento comunale), occorre ricordare che giammai il significato ha voluto essere quello di strumento di indicazione dei valori di riferimento, da utilizzarsi per l'emissione degli atti di accertamento, ma soltanto quello di limite all'attività di accertamento dell'ente. Tale riferimento significa, quindi, che, a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento, il Comune limiterà il proprio potere di accertamento in tutti quei casi in cui il valore dichiarato dal contribuente sia superiore o uguale a quello stabilito dall'ente; e questo, ovviamente, per tutti i procedimenti di accertamento, che saranno attivati a partire da tale data, a prescindere dall'anno d'imposta cui si farà riferimento, purché questo non sia interessato dal già sopraggiunto termine decadenziale per lo svolgimento dei controlli. Non trattandosi di una indicazione tassativa e obbligatoria, quindi, il problema della retroattività appare abbastanza marginale, in quanto il valore dei terreni nel periodo oggetto dei controlli non dovrebbe, salvo casi molto particolari, aver subito variazioni sostanziali che possano inficiare il procedimento di controllo. Il "falso" problema della retroattività, tanto enfatizzato dall'orientamento tradizionale, deve essere esaminato anche sotto un altro angolo visuale. Ciò che viene sottoposto a feroce critica, in quanto oggetto di una applicazione retroattiva, non è - a ben vedere - un atto normativo, quale il regolamento comunale, ma i valori economici, contenuti nell'allegata tabella. Tale distinzione non è frutto di un mero scrupolo formale, una insensata sofisticheria, diretta a celare perversi fini repressivi a carico del "povero contribuente", ma un'importante operazione di chiarezza, che la Suprema corte pone in essere. Cosa sono, in definitiva, tali valori? Null'altro che presunzioni *hominis*, cioè

presunzioni semplici, contro le quali il contribuente ha ampio margine di contestazione. Il Comune determina un valore minimo riferito ad una data zona, anche in riferimento ad anni pregressi; se tale valore non viene ritenuto esatto dal contribuente, questi può ben contestarlo, ovviamente con documentate argomentazioni e non con mere clausole di stile. Come si può ben vedere, il diritto di difesa del cittadino-contribuente non viene in alcun modo leso dall'applicazione anche retroattiva dei valori. Se tali valori non sono ritenuti equi, è sempre possibile contestarli. Fra l'altro, deve essere doverosamente segnalato che tali valori minimi sono quasi sempre ben distanti dai reali valori di mercato, che l'area aveva anche in anni pregressi.
I Comuni, infatti, sono sempre attenti ad effettuare generose decurtazioni, ovviamente in favore dei contribuenti, nel momento di determinare i valori minimi. Si deve prendere positivamente atto del fatto che la sentenza n. 9135/2005 ha abbandonato l'indirizzo giurisprudenziale, secondo il quale, per un legittimo controllo delle aree fabbricabili ai fini ICI, il valore venale delle aree deve essere effettuato esclusivamente secondo gli elementi indicati nell'articolo 5, comma 5 del decreto ICI, in quanto altri parametri possono, in via alternativa, essere applicati, purché adeguati e idonei all'individuazione del valore commerciale.

LA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEL COMUNE IN MATERIA DI INSTALLAZIONE DEGLI IMPIANTI PER LE TELECOMUNICAZIONI

a cura del Dottor Giacomo Faso

Il Consiglio di Stato, sez. VI, con la sentenza del 3 giugno 2002, n. 3095, affronta la questione relativa al potere regolamentare dei Comuni in materia di installazione degli impianti per le telecomunicazioni, chiarendo, in modo puntuale, a quali limiti normativi sono vincolate le amministrazioni comunali nel disciplinare sul proprio territorio l'insediamento delle antenne per la telefonia cellulare.
Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di regolamenti attraverso i quali i Comuni hanno voluto disciplinare l'installazione degli impianti di telefonia mobile sul territorio di propria competenza. L'adozione di tali provvedimenti amministrativi è stata quasi sempre dettata dall'esigenza di tutelare la cittadinanza dall'esposizione ai campi elettromagnetici (qui di seguito più brevemente indicati come CEM), provocati dalle cosiddette antenne per i cellulari, problema al quale la collettività si è dimostrata particolarmente sensibile.
Per tutelare la salute della popolazione, le amministrazioni comunali, nei propri regolamenti, hanno spesso imposto ai gestori della telefonia mobile di osservare limiti di esposizione ai CEM più restrittivi di quelli previsti dal D.M. n. 381/1998; oppure di rispettare altezze e/o distanze minime di installazione degli impianti dagli edifici residenziali, o di adottare accorgimenti estetici per mitigare l'impatto visivo delle antenne e così via.
Simili prescrizioni sono state adottate anche dal Comune di Civitavecchia, il quale, nel proprio regolamento, ha stabilito che gli impianti per le telecomunicazioni non solo dovevano rispettare limiti di esposizione più restrittivi di quelli stabiliti dal D.M. n. 381/1998, ma soprattutto dovevano essere collocati a determinate distanze minime dagli edifici e al di fuori delle zone omogenee classificate come residenziali. Sulla base di questo regolamento l'Amministrazione comunale ha negato alla società Wind il rilascio di una concessione edilizia per l'installazione sul territorio di un impianto per la telefonia mobile, in quanto la richiesta avanzata dal gestore non era conforme alle su citate prescrizioni regolamentari.
Il gestore si è visto, quindi, costretto ad impugnare il diniego dell'amministrazione unitamente al regolamento comunale avanti il T.A.R. Lazio, che ne ha dichiarato l'illegittimità (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II, 27 giugno-4 luglio 2002, n. 6404).
Con la sentenza del 3 giugno 2002, n. 3095, il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza di primo grado, ritenendo che non rientra tra le competenze dei Comuni il potere di derogare alla normativa nazionale in materia di esposizione ai campi elettromagnetici.
Il potere regolamentare dei Comuni: principi generali.
La sentenza in esame offre lo spunto per richiamare alcuni principi basilari del nostro ordinamento relativi al potere regolamentare dei Comuni. Occorre innanzitutto ricordare che, secondo la gerarchia delle fonti del diritto, i regolamenti sono fonti di rango secondario e quindi, in quanto tali, non possono derogare ai principi stabiliti da norme primarie.
In particolare, per quanto concerne il potere regolamentare dei Comuni, l'art. 7 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, meglio noto come testo unico sugli enti locali, afferma che il Comune può adottare appositi regolamenti nelle " materie di propria competenza" e "nel

rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto". Il legislatore ha quindi stabilito che, nelle materie di propria competenza, le Amministrazioni comunali possono sì adottare appositi regolamenti, ma questi ultimi devono essere "rispettosi" dei principi che la legge stabilisce.
Ci si chiede, tuttavia, che significato abbia la locuzione " nel rispetto dei principi fissati dalla legge" e fino a che punto l'ente locale può discostarsi da tali principi.
Secondo autorevole dottrina, la locuzione " rispetto dei principi fissati dalla legge" significa che la norma regolamentare non può prevedere disposizioni che siano in contrasto con i principi di legge. Questo, tuttavia, non esclude che la norma regolamentare possa presentare alcuni elementi di diversità. In altre parole, il " rispetto" vieta le disposizioni contrastanti, ma non le disposizioni che, pur presentando elementi di diversità, non collidono minimamente con la portata del principio stesso. Questa interpretazione è confermata dalla stessa scelta terminologica operata dal legislatore: se, infatti, il legislatore avesse voluto prevedere la totale simmetria delle norme regolamentari alla legge, avrebbe usato la locuzione "in armonia" e non " nel rispetto".
Con riferimento poi al termine "legge" non vi è dubbio che ci si riferisca alla legge in senso formale, quindi alla legge dello Stato. Tuttavia, in questo termine devono essere ricomprese sia le leggi delle Regioni a statuto speciale, per quelle materie sulle quali vi è la potestà legislativa piena, cioè quando la disciplina di determinate materie, stabilite dagli statuti regionali, è sottratta al potere legislativo dello Stato, sia le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, solo in quanto tali leggi siano ripetitive dei principi stabiliti dalle leggi statali.
Alla luce di quanto sopra esposto, se, dunque, il Comune può adottare un regolamento nelle materie di propria competenza, purché "rispettoso" dei principi stabiliti dalle norme di rango primario, occorre verificare se, nella materia del cosiddetto inquinamento elettromagnetico, l'adozione da parte dell'ente locale di prescrizioni che introducono elementi di diversità rispetto a quelle fissate da norme primarie, quali ad esempio quelle adottate dal Comune di Civitavecchia, possano considerarsi ugualmente "rispettose" dei principi stabiliti dalle leggi.
Posto che i Comuni sono legittimati ad adottare propri regolamenti disciplinanti l'insediamento sul territorio degli impianti per la telefonia mobile, avendo le Amministrazioni comunali competenza in materia di corretto assetto ed utilizzo del proprio territorio, ex art. 13 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, c.d. Testo Unico sugli Enti Locali, tuttavia, spesso si è verificato che le prescrizioni di natura apparentemente urbanistiche, quali il rispetto di distanze dagli edifici o il divieto di installare in zone residenziali antenne per le telecomunicazioni, in realtà venivano adottate dai Comuni per fini di carattere sanitario, volte cioè a tutelare la salute della popolazione.
Su questo punto la giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali, consolidatasi già nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Legge 22 febbraio 2001, n. 36, sui campi elettromagnetici, ha stabilito che non rientra tra i poteri dell'amministrazione comunale prescrivere l'osservanza di misure cautelari diverse da quelle fissate dal legislatore nazionale. Tra le tante si vuole citare il T.A.R. Abruzzo, 22 febbraio 2002, n. 267, nella quale si è affermato che "un Comune non può introdurre disposizioni che prevedono misure più restrittive in materia di inquinamento elettromagnetico. Nemmeno nell'ipotesi in cui questo tipo di provvedimento sia mascherato da atto di modifica o integrazione degli strumenti urbanistici. In questi casi, infatti, i relativi provvedimenti sono viziati da incompetenza".
A questo proposito il Consiglio di Stato nella sentenza n. 3095/2002, chiarisce ulteriormente ed in modo esauriente che le Amministrazioni comunali non possono utilizzare formalmente strumenti urbanistico-edilizi, al fine di "giustificare l'adozione di misure che nella sostanza costituiscono indirettamente una deroga ai predetti limiti di esposizione fissati dallo Stato". Questo in quanto l'esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica da parte del Comune comporta, innanzitutto, "la necessità delle procedure previste per l'adozione degli strumenti urbanistici con tutte le connesse garanzie partecipative, che consentono agli interessati la presentazione di puntuali osservazioni e presuppone comunque una adeguata istruttoria". E ancora, "l'introduzione di misure tipicamente di governo del territorio (distanze, altezze, localizzazione, etc.) trova giustificazione solo se sia conforme al principio di ragionevolezza ed alla natura delle competenze urbanistico-edilizie esercitate e sia sorretta da una sufficiente motivazione sulla base di risultanze, acquisite attraverso una istruttoria idonea a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua idoneità al fine perseguito".
Il Supremo Collegio, inoltre, evidenzia che la fissazione di limiti di esposizione da parte dello Stato risponde ad esigenze di una uniforme disciplina sanitaria sull'intero territorio nazionale.
Ne consegue che "l'individuazione di limiti, parametri e/o requisiti "diversi" da quelli rinvenibili nella normativa di promanazione statale non può dunque essere considerata legittima" (cfr. T.A.R. Veneto, 26 luglio 2001 n. 2250; T.A.R. Veneto, 7 marzo 2001 n. 598; T.A.R. Abruzzo, 22 febbraio 2002 n. 267; T.A.R. Veneto, 26 aprile 2001 n. 1297).
Il Consiglio di Stato accenna al fatto che l'introduzione di misure cautelari diverse deve essere sorretta da idonea istruttoria.
Quindi, si può affermare che, sulla base della vigente legislazione ed alla luce delle attuali conoscenze empiriche, non vi sono giustificazioni scientifiche che permettano ai Comuni di fissare del tutto discrezionalmente distanze, altezze o localizzazioni per tutelare la salute della popolazione, quando l'attuale legislazione riconosce i limiti di esposizione di cui al d. min. n. 381 del 1998 quale unica misura cautelativa idonea a proteggere la salute della popolazione.
Nonostante il caso sottoposto alla decisione del Consiglio di Stato sia antecedente all'entrata in vigore della

Legge 22 febbraio 2001, n. 36, nota come legge-quadro sui campi elettromagnetici, il Supremo Collegio ha affermato che il regime introdotto dalle nuove disposizioni normative non cambia la portata del potere regolamentare dei Comuni.
In effetti la precisazione non è priva di significato; infatti, l'art. 8, comma 6, della Legge 22 febbraio 2001, n. 36, prevede che i Comuni possono adottare regolamenti "per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici" .
In molti si sono domandati se, in base alla dicitura del su citato art. 8, si possa attribuire ai regolamenti comunali non solo una valenza urbanistica per il corretto insediamento territoriale, ma anche sanitaria, al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.
In effetti, la locuzione "minimizzare l'esposizione della popolazione" potrebbe suscitare alcune perplessità, ma, in realtà, si tratta di un problema solo apparente, dato che, attraverso una attenta lettura del testo della legge quadro, si desume facilmente che il legislatore non ha inteso attribuire ai Comuni alcun potere regolamentare in materia di tutela della salute con riferimento ai campi elettromagnetici.
Il concetto di "minimizzazione dell'esposizione" significa, unicamente, rispettare gli obiettivi di qualità stabiliti dallo Stato.
Nel testo della legge quadro, la locuzione "minimizzazione dell'esposizione" la si ritrova, infatti, all'art. 3, comma 1, lett. d) numero 2), laddove si definisce il concetto di obiettivo di qualità, come "valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici".
Il D.M. n. 381/1998, tuttora vigente, all'art. 4, relativo alle misure di cautela ed obiettivi di qualità, stabilisce che " 1. …(Omississ)…la progettazione e la realizzazione dei sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi deve avvenire in modo da produrre i valori di campo elettromagnetico più bassi possibile, compatibilmente con la qualità del servizio svolto dal sistema stesso al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici". Il comma 2 dell'art. 4 fissa i valori di campo elettrico e magnetico che devono essere rispettati " al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione".
La minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici avviene, dunque, attraverso il rispetto degli obiettivi di qualità, così come attualmente stabiliti dallo Stato nel citato D.M. n. 381/1998.
Ne consegue dunque che i Comuni, con i propri regolamenti, al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione dai campi elettromagnetici, non potranno far altro che controllare sul territorio il rispetto degli obiettivi di qualità, in quanto valori di campo elettrico e magnetico, così come definiti e stabiliti dallo Stato.
L'adozione di ulteriori misure cautelari o la fissazione di limiti di esposizione diversi rispetto a quelli di cui al D.M. n. 381/1998 da parte dei Comuni, come già detto, non rispetterebbe i principi di legge, dato che comporterebbe una disomogenea protezione della popolazione dai campi elettromagnetici sul territorio nazionale.
Si deve, quindi, ritenere che le disposizioni della legge quadro non abbiano mutato sostanzialmente il potere regolamentare dei Comuni rispetto al regime previgente all'entrata in vigore della Legge n. 36/2001.
Ciò viene esplicitamente e chiaramente riconfermato dal Consiglio di Stato attraverso la citata sentenza n. 3095/2002.
Il Supremo Collegio, infatti, osserva che sia la Legge 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sia la Legge 22 febbraio 2001, n. 36, rinviano allo Stato la competenza a stabilire i livelli di esposizione ai campi elettromagnetici compatibili con la salute umana. Questo in quanto, afferma il Consiglio di Stato, "i criteri di fissazione dei limiti di esposizione costituiscono elementi in base a cui ritenere la compatibilità di una uniforme fissazione dei predetti limiti sull'intero territorio nazionale, potendo comunque le competenze attribuite alle Regioni ed agli enti locali essere esercitate nel rispetto dei limiti di esposizione fissati a livello centrale".
Di notevole interesse è inoltre l'accenno compiuto dal Consiglio di Stato in merito alla recente Legge Cost. n. 3/2001, che ha riformato il Titolo V della Costituzione.
Il Supremo Collegio richiama il fatto che la legge quadro sui campi elettromagnetici assolve sia a finalità di tutela dell'ambiente, la cui potestà legislativa è esclusivamente dello Stato, sia a finalità di tutela della salute, per la quale, invece, le Regioni hanno potestà legislativa concorrente in seguito alla recente riforma della Costituzione.
Si tenga presente, tuttavia, che con riferimento alla tutela della salute l'art. 3, comma 1, della Legge Cost. n. 3/2001 afferma espressamente che "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".
In materia di tutela dai campi elettromagnetici, allo stato attuale e sulla base delle conoscenze scientifiche adottate, l'unico principio fissato dallo Stato è l'applicazione uniforme sul territorio nazionale di limiti di esposizione, così come attualmente fissati dal D.M. n. 381/1998, limiti la cui determinazione può essere rivista esclusivamente dallo Stato per espressa disposizione dell'art. 4, comma 1, lett. a) della Legge n. 36/2001.
Concludendo, i regolamenti dei Comuni devono essere rispettosi delle leggi, anche regionali, qualora abbiano competenza concorrente, ma solo a condizioni che le leggi regionali rispettino i principi fissati dalle leggi dello Stato.

Dottor Giacomo Faso

ERRATA CORRIGE

1) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "DIFETTO DI MOTIVAZIONE DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO
pagg. 7-13".
NUMERO 1/2008 – GENNAIO/FEBBRAIO
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa febbraio 2008"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Premessa; necessità di motivazione e difetto di motivazione nella giurisprudenza amministrativa antecedente alla L. n. 241 del 1990.
2. L'art. 3 della L. n. 241 e l'obbligo di motivare ogni provvedimento.
3. La giurisprudenza degli anni Novanta sull'obbligo di motivazione esprime linee tra loro contrastanti; critica dell'orientamento giurisprudenziale che nega tale obbligo per i provvedimenti vincolati.
4. Il difetto di motivazione del provvedimento vincolato come violazione di legge.
A cura dell'autore Irene Faso:
5. Giurisprudenza che continua a sindacare il difetto di motivazione dei provvedimenti discrezionali come sintomo dell'eccesso di potere.
6. La motivazione del provvedimento discrezionale deve indicare anche i presupposti accertati e le norme applicate.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
7. Esame e qualificazione delle diverse figure di motivazione viziata; vizi della motivazione in sé e vizi della funzione.
8. Vizi attinenti alla motivazione e rinnovazione del provvedimento annullato.
9. Considerazioni conclusive.

2) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "GOVERNO DEL TERRITORIO E DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
pagg. 14-22".
NUMERO 1/2008 – GENNAIO/FEBBRAIO
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa febbraio 2008"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Le disciplina delle attività economiche negli strumenti urbanistici ed i suoi limiti.
2. I limiti derivanti dall'estraneità della funzionalizzazione dell'attività d'impresa all'oggetto e agli scopi dell'urbanistica.
A cura dell'autore Irene Faso:
3. (Segue): Modi di inserimento di finalità di politica economica nella pianificazione urbanistica.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
4. I limiti derivanti dalla dimensione sovralocale degli interessi sottesi alla localizzazione di attività economiche sul territorio.

3) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "IL VALORE E LA FUNZIONE DELLA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI IMPOSITIVI
pagg. 25-28".
NUMERO 1/2008 – GENNAIO/FEBBRAIO
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa febbraio 2008"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Premessa.
2. L'abbandono del concetto di avviso di accertamento come provocatio ad opponendum e l'affermazione dell'obbligo di allegazione degli atti richiamati per relationem nello stesso avviso.
3. Alcune considerazioni sul valore della motivazione.
A cura dell'autore Irene Faso:
4. Il valore e la funzione della motivazione.
5. Alcuni profili della disciplina procedimentale: l'accertamento con adesione ed il riesame in sede di autotutela.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
6. Il rigore formale della motivazione degli atti impositivi.

4) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "L'AUTOTUTELA DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA COME INTERESSE LEGITTIMO O COME DIRITTO SOGGETTIVO
pagg. 33-34".
NUMERO 1/2008 – GENNAIO/FEBBRAIO
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa febbraio 2008"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Premessa.
2. Rettifica a favore del contribuente.
A cura dell'autore Irene Faso:
3. L'autotutela come interesse legittimo.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
4. L'autotutela come diritto soggettivo.

5) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "CONSIDERAZIONI IN TEMA DI MOTIVAZIONE DELL'AVVISO DI ACCERTAMENTO EX ART. 42 DEL D.P.R. N. 600/1973, ALLA LUCE DELL'ART. 7 DELLA LEGGE 27 LUGLIO 2000 N. 212 – DISPOSIZIONI IN MATERIA DI STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE
pagg. 38-43".
NUMERO 3/2007 – MAGGIO/GIUGNO
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa aprile 2007"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Premessa.
2. Il contenuto della motivazione ex art. 7 della Legge 27 luglio 2000 n. 212.
A cura dell'autore Irene Faso:
3. Osservazioni sulla differenza tra la motivazione sui presupposti di "fatto" e la motivazione sui presupposti di "diritto".
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
4. Il coordinamento dell'art. 7 della Legge 27 luglio 2000 n. 212 con le discipline di settore in punto di motivazione degli avvisi d'accertamento, con particolare riferimento all'art. 42 del D.P.R. n. 600/1973.
5. La motivazione per relationem.

6) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "IL FERMO DEI BENI MOBILI REGISTRATI
pagg. 44-47".
NUMERO 3/2007 – MAGGIO/GIUGNO
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa aprile 2007"
A cura dell'autore Giacomo Faso.

7) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "ESERCIZIO DEL POTERE DI AUTOTUTELA AMMINISTRATIVA
pagg. 1-7".
NUMERO 6/2007 – NOVEMBRE/DICEMBRE
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa novembre 2007"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Premessa. Determinazione dell'oggetto dell'indagine.
2. Decorso del tempo e esercizio del potere di autotutela. Quantità e ruolo.
3. Decorso del tempo e sopravvenienza di interessi pubblici. Attualità dell'interesse e interessi non più attuali.
A cura dell'autore Irene Faso:
4. Provvedimenti illegittimi perché contrari alla normativa comunitaria. Annullamento discrezionale o doveroso. Rapporti con il decorso del tempo.
5. Annullamento d'ufficio, decorso del tempo, consolidamento e affidamento.
6. Annullamento, consolidamento e fatti che riempiono il decorso del tempo.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
7. Se sia ammissibile l'annullamento d'ufficio con effetti retroattivi limitati.
A cura dell'autore Giacomo Faso:
8. Decorso del tempo e revoca dei provvedimenti amministrativi.
9. Decorso del tempo e sospensione del provvedimento amministrativo.

8) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "COMPETENZE AMMINISTRATIVE E LIMITI TERRITORIALI NEL RAPPORTO FRA ENTI PUBBLICI
pagg. 8-13".
NUMERO 6/2007 – NOVEMBRE/DICEMBRE
DATA PUBBLICAZIONE:
"Chiuso in stampa novembre 2007"
INDICE:
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
1. Una recente ipotesi sulla crisi del principio di territorialità.
2. Il problema se il medesimo fenomeno di crisi si riscontri nel campo dei rapporti fra gli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato.
A cura dell'autore Irene Faso:
3. Il rapporto di alternatività spaziale fra enti pubblici consimili e il rapporto di reciproca autonomia fra enti pubblici col territorio in tutto o in parte comune.
A cura dell'autore Giacomo Faso:
4. Il limite del territorio nel rapporto fra enti pubblici consimili.
5. Il limite del territorio nel rapporto fra enti pubblici in posizione di reciproca autonomia.
6. Il limite del territorio nella prospettiva dell'amministrazione consensuale.

9) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "L'ESAME DEI PROFILI PROCESSUALI DELLA RECENTE RIFORMA DEL SISTEMA DEI REATI IN MATERIA DI IMPOSTE DIRETTE ED I.V.A.
pagg. 37-46".
NUMERO 6/2007 – NOVEMBRE/DICEMBRE
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa novembre 2007"
INDICE:
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
1. La legge 7 gennaio 1929 n. 4.
2. La legge 7 agosto 1982 n. 516.
3. I profili processuali del D.Lgs. 10 marzo 2000 n. 74.
A cura dell'autore Irene Faso:
4. La competenza.
5. La prescrizione.
A cura dell'autore Giacomo Faso:
6. Il principio di specialità.
7. Il rapporto tra procedimento amministrativo e procedimento penale.

10) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "IL REGIME DELLE SPESE DI LITE E LA RESPONSABILITÀ AGGRAVATA NELLA CESSATA MATERIA DEL CONTENDERE NEL PROCESSO TRIBUTARIO
pagg. 49-54".
NUMERO 6/2007 – NOVEMBRE/DICEMBRE
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa novembre 2007"
INDICE:
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
1. Premessa.
2. I casi.
A cura dell'autore Giacomo Faso:
3. Cenni generali sulla cessazione della materia del contendere.
4. Il regime delle spese di lite.
A cura dell'autore Irene Faso:
5. Applicabilità dell'art. 96 c.p.c. in tema di responsabilità aggravata.

11) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "RESPONSABILITÀ PER DANNI PROVOCATI AL CONTRIBUENTE DAL COMPORTAMENTO INGIUSTO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA
pagg. 55-62".
NUMERO 6/2007 – NOVEMBRE/DICEMBRE
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa novembre 2007"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Premessa.
2. Danno da atto impositivo illegittimo.
2.1. Danno da provvedimento illegittimo eseguito spontaneamente.
2.2. Danno da esecuzione forzata di provvedimento illegittimo.
2.3. Danno da atto impositivo illegittimo non eseguito.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
3. Danno da atto impositivo la cui illegittimità non è stata accertata.
A cura dell'autore Irene Faso:
4. Diniego di autotutela: la situazione soggettiva del contribuente.
4.1. La risarcibilità degli interessi legittimi.
4.2. La lesione degli interessi meritevoli di tutela e l'addebito per colpa.
A cura dell'autore Giacomo Faso:
5. Ipotesi di risarcimento del danno in caso di diniego di annullamento di un atto illegittimo.

12) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "LA COSTITUZIONE A MEZZO POSTA NEL PROCESSO TRIBUTARIO TRA CONTRASTI GIURISPRUDENZIALI
pagg. 36-37".
NUMERO 2/2008 – MARZO/APRILE
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa aprile 2008"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. L'irrilevanza della data di spedizione: il servizio postale.
A cura dell'autore Irene Faso:
2. Le divergenze sugli effetti sananti della protocollazione tempestiva da parte della segreteria della Commissione.
Erroneamente è stato indicato l'autore Stella Bonfiglio.

13) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "LA LEGITTIMITÀ DELLA COSTITUZIONE IN GIUDIZIO A MEZZO POSTA NEL PROCESSO TRIBUTARIO
pagg. 38-39".
NUMERO 2/2008 – MARZO/APRILE
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa aprile 2008"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Le considerazioni della Corte Costituzionale.
A cura dell'autore Irene Faso:
2. La sentenza della Corte Costituzionale, 6 Dicembre 2002, n. 520.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
3. La portata innovativa della sentenza n. 520/2002 alla luce della sentenza della Corte Costituzionale, 26 Novembre 2002, n. 477.

14) TITOLO DELLA PUBBLICAZIONE:
- "OSSERVAZIONI IN TEMA DI GIURISDIZIONE SUL FERMO FISCALE DEI BENI MOBILI REGISTRATI
pagg. 40-44".
NUMERO 2/2008 – MARZO/APRILE
DATA PUBBLICAZIONE:
- "Chiuso in stampa aprile 2008"
INDICE:
A cura dell'autore Giacomo Faso:
1. Premessa.
2. Primi orientamenti giurisprudenziali.
3. La natura del fermo di beni mobili registrati.
A cura dell'autore Irene Faso:
4. La giurisdizione sul fermo: si esclude quella del giudice ordinario.
A cura dell'autore Stella Bonfiglio:
5. La giurisdizione sul fermo: si profila quella del giudice tributario.

FISCO E CONTRIBUENTI: QUALCHE CONSIGLIO PER MIGLIORARE

Ipoteca e fermo amministrativo

Le pratiche di recupero coattivo che Equitalia, in perfetto accordo con le normative in essere, maggiormente utilizza sotto il fermo amministrativo e l'ipoteca sui beni immobili dei contribuenti; ora, mentre per il fermo amministrativo Equitalia ha predisposto un format di comunicazione preventiva che consente al contribuente di controllare i debiti e di sanare le pendenze entro venti giorni dalla notifica della comunicazione (format), relativamente all'ipoteca, ad oggi, nessuna preventiva comunicazione viene inviata al contribuente che viene, ahimè, di solito avvisato dalla propria banca dell'iscrizione ipotecaria a suo carico!!!, cosa questa assolutamente vergognosa e lesiva di ogni diritto costituito; il contribuente riceve dopo oltre 30 giorni dalla notizia la raccomandata di avvenuta iscrizione ipotecaria.

A parere di chi scrive è necessaria una preventiva comunicazione anche e soprattutto per l'ipoteca sui beni immobili che consenta al contribuente, prima della comunicazione della banca, di poter controllare la presunta posizione debitoria in essere, anche in relazione alle devastanti conseguenze che tale ipoteca causa (rientro e chiusura di posizioni con istituti di credito ecc.); un'ulteriore modifica di procedura, peraltro fattibile, deve riguardare il limite minimo sotto cui non iscrivere ipoteca sui beni immobili: ad oggi non esiste alcun limite minimo per cui è possibile che si iscriva ipoteca giudiziale su beni immobili per cifre assolutamente ridicole. Altra situazione paradossale si ha al pagamento dei debiti erariali: infatti occorre attendere circa un mese per la cancellazione dell'ipoteca!!!!.

Relativamente il fermo amministrativo poi occorre, a parere dello scrivente, che i beni mobili registrati sottoposti a fermo abbiano un valore commerciale vicino al debito erariale a recupero; ad oggi si "fermano" interi parchi macchine per esigui crediti erariali.

Altre azioni di recupero coattivo

Tra le altre azioni di recupero coattivo, ultimamente, Equitalia ha posto in essere, soprattutto nei confronti di aziende, il sequestro conservativo delle somme giacenti sui conti correnti; tale procedura avviene senza alcuna preventiva comunicazione; le conseguenze sono, come prevedibile, nefaste per qualsiasi azienda che ricorre al mercato del credito e valgono le stesse considerazioni suindicate.

Rateazioni

L'istituto delle rateazioni ha avuto, negli ultimi mesi, grazie alla cosiddetta "manovra d'estate" che ha eliminato le garanzie fideiussorie per importi superiori a 50.000,00, un incremento straordinario; in pratica la rateazione non necessita più di alcuna garanzia accessoria; Equitalia, con proprie direttive (da ultimo la direttiva DR/SN/2008/036 del 6 ottobre 2008) ha regolamentato le pratiche da inoltrare per l'ottenimento della rateazione che può essere concessa fino a 72 mesi; l'istanza risulta molto macchinosa, poco pubblicizzata e posto che tra la documentazione richiesta figurano bilanci e indici di liquidità abbiamo riscontrato una carenza di professionalità del personale addetto al controllo di tali istanze, con la conseguenza che il contribuente si vede respingere o sospendere l'istanza; a ciò si deve aggiungere che Equitalia sospende o respinge istanze anche per la mancanza di un timbro!!!.

A parere dello scrivente, occorre che, anche se nell'ultima direttiva si è semplificata la procedura, venga ancora resa più semplice e immediata e ritengo inoltre sia paradossale che l'istanza del contribuente sia valutata, insindacabilmente, dal solo personale Equitalia.

Blocco pagamenti pubblica amministrazione

Il blocco dei pagamenti, di cui all'art. 48 DPR n. 602/73 sta, di fatto, creando non pochi problemi agli enti locali e alle pubbliche amministrazioni in genere per le innovative operazioni di controllo da eseguire prima di ogni pagamento a propri fornitori. In sintesi: ogni ente locale deve, prima di eseguire pagamenti superiori a € 10.000,00 eseguire controlli in Equitalia al fine di accertare che il fornitore non abbia debiti con l'erario a qualsiasi titolo; nel caso di debiti l'ente locale blocca i pagamenti al fornitore e inizia le pratiche di recupero coattivo. Tale procedura sta coinvolgendo molti contribuenti che, operando soprattutto con le P.A., in presenza di debiti erariali, si vedono congelare i pagamenti con grave nocumento della propria azienda, costringendo, di fatto a non versare altre imposte, tasse e contributi; ritengo ciò sia il reale paradosso di una procedura che dovrebbe tendere invece a far incassare somme all'erario!! Le situazioni ancora da definire sono, a mio parere, le seguenti:

Debiti erariali per cartelle non notificate: esistono molti contribuenti che lamentano la non notificazione di cartelle esattoriali con le conseguenze del caso de quo;

Debiti erariali per cartelle in presenza di ricorsi: ancora non è stata definita la posizione dei contribuenti, peraltro moltissimi, interessati da cartelle impugnate davanti il giudice tributario e in attesa di giudizio;

A parere dello scrivente il blocco dei pagamenti, così come strutturato risulta un'operazione molto pericolosa per le aziende coinvolte, giuste le considerazioni suesposte, che, in un momento di crisi economica e finanziaria rischiano di incorrere in procedure concorsuali generare dal mancato pagamento di fatture.

Sarebbe opportuno alzare la soglia dei controlli a € 30.000,00 o a 50.000,00 anziché a € 10.000,00 e definire le posizioni dei contribuenti che sono in attesa dell'esito dell'impugnazione delle cartelle.

Per concludere ritengo che, lavorando quotidianamente sul campo è necessario ristabilire la "parità" tra contribuente e Equitalia che il più delle volte non tiene in alcuna considerazione le situazioni dei contribuenti "tritandoli" sotto l'egida di norme corrette ma poco attente alle reali condizioni del mercato che oggi più che mai risente di una mancanza cronica di mezzi finanziari. Secondo i dati Unioncamere nel 2007 sono state chiuse, per cause direttamente promosse da Equitalia 1537 aziende, dato questo paradossale e assurdo.

Franco Antonio Pinardi

IL TRATTAMENTO FISCALE DEGLI IMMOBILI

a cura dell'avvocato Maurizio Villani

SOMMARIO

CAPITOLO 1
Immobili, terreni e fabbricati: l'attuale normativa fiscale

SEZIONE PRIMA **-** **L'IRPEF**
1. La disciplina fiscale Irpef sui fabbricati
2. Le imposte dirette ed indirette sulla compravendita di immobili e terreni
2.1. I requisiti per le agevolazioni "prima casa"
2.1.1. Le agevolazioni prima casa: casi particolari
2.2. Diventa più pesante la tassazione sui mutui per la "seconda casa"
[Novità legislative - Finanziamenti interessati Aspetti problematici]
3. La determinazione del valore catastale

SEZIONE SECONDA - **LE RISTRUTTURAZIONI**
1. La detrazione Irpef del 36%
2. Le condizioni per poter fruire della detrazione
3. Per quali lavori spettano le agevolazioni
4. Chi può usufruire della detrazione del 36%

SEZIONE TERZA - **L'ICI**
1. Quadro introduttivo
2. Chi la deve pagare
3. Come si determina il valore dell'immobile
A.Per i fabbricati
A.1. I fabbricati d'interesse storico/artistico: gli orientamenti a confronto
A.2…..Altri casi giurisprudenziali
B. Per le aree fabbricabili
B.1. La determinazione del valore imponibile
B.2. "Area fabbricabile": legislazione e giurisprudenza a confronto
C. Per i terreni agricoli
4. Quanto, come e quando si deve pagare
4.1. Il Consiglio di Stato frena la proliferazione delle aliquote Ici
4.2. Il credito Ici del Comune fa scattare il privilegio sui beni mobili del debitore
4.3. Detrazioni e riduzioni d'imposta

CAPITOLO 2
La Finanziaria 2005: alcune novità legislative, in materia di immobili, a partire dal 01/01/2005.

SEZIONE PRIMA **-** **ARTICOLO 1, co. 335, 336, 337, 338 e 540**
1. La revisione del classamento delle unità immobiliari
A. Normativa
B. Spunti costruttivi
[Il meccanismo - La casistica - Le reazioni]

SEZIONE SECONDA - **ARTICOLO 1, co. 341, 342 e 343**
1….La liquidazione dell'imposta derivante dai contratti di locazione
A. Normativa
B. Spunti costruttivi
[Il meccanismo - La casistica - Le reazioni]

CAPITOLO 1

Immobili, terreni e fabbricati:l'attuale normativa fiscale.

Gli immobili - terreni e fabbricati - sono soggetti a numerose imposte che colpiscono il loro reddito (Irpef e addizionali all'Irpef), il loro possesso in quanto beni patrimoniali (Ici) ed il loro trasferimento, realizzato mediante atto tra vivi - come la donazione o la compravendita - o attraverso la successione ereditaria.
Mentre per l'Irpef le aliquote sono progressive, uno stesso reddito, dunque, proveniente da immobili è tassato in misura più o meno elevata a seconda del reddito complessivo nel quale è venuto a confluire. L'Ici, invece, si determina applicando l'aliquota stabilita dai Comuni.
Nel caso di trasferimento mediante compravendita, le imposte applicate sono l'imposta di registro (in alternativa, l'Iva), l'imposta ipotecaria e catastale; nel caso di trasferimento per donazione (o successione), le imposte ipotecarie e catastali più l'imposta di registro se la donazione viene effettuata tra estranei e viene superata la franchigia.
Qui di seguito si cercherà di delineare, innanzitutto, il quadro normativo generale cui si inserisce il trattamento fiscale degli immobili passando in rassegna le principali pronunce giurisprudenziali e novità legislative, al fine di ricostruire e comprendere poi, ove ciò sia possibile, la natura giuridica dell'istituto.

SEZIONE PRIMA

L'IRPEF

1. La disciplina fiscale Irpef sui fabbricati

L' Irpef è dovuta da tutti coloro che possiedono fabbricati a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale.
Il reddito dei fabbricati scaturisce dall'applicazione delle rendite catastali, rivalutate del 5%, dal tipo di utilizzo dell'immobile, dal periodo e dalla percentuale di possesso.
La tassazione ai fini Irpef è differente a seconda che si tratti di:
A) Abitazione principale
Innanzitutto, cosa si intende per **abitazione principale**?

L'abitazione principale è l'immobile posseduto a titolo di proprietà o di altro diritto reale (per esempio usufrutto) ed utilizzato come dimora principale dal contribuente o/e dai suoi familiari (coniuge, parenti entro il terzo grado e affini entro il secondo grado). A tal fine rilevano le risultanze dei registri anagrafici o l'autocertificazione con la quale si può attestare che la dimora principale è in un luogo diverso da quella anagrafica.
Ai contribuenti che hanno la dimora abituale nella casa di proprietà o posseduta a titolo di usufrutto o altro diritto reale spetta una deduzione dal reddito complessivo pari all'ammontare dell'intera rendita catastale dell'immobile e delle relative pertinenze.
Sia la casa che le pertinenze diventano così esenti da Irpef e relative addizionali.

B) Fabbricati concessi in locazione

Il reddito che il proprietario ricava dalla locazione di un fabbricato è tassato in maniera diversa in corrispondenza delle varie tipologie di contratti di locazione. In particolare, se l'immobile è locato:
- **ad equo canone**: il reddito da assoggettare all'Irpef è quello derivante dal canone annuo di locazione, ridotto del 15% a titolo forfetario (o del 25% per i fabbricati situati nella città di Venezia e in alcune isole della Laguna);
- **in libero mercato**: il reddito è dato dal valore più alto tra la rendita catastale rivalutata e il canone di locazione (aggiornato con le rivalutazioni Istat) ridotto del 15% (o del 25% per i fabbricati situati nella città di Venezia e in alcune isole della Laguna);
- **a canone convenzionale**: il reddito da assoggettare all'Irpef, determinato con le stesse modalità previste per i fabbricati affittati ad uso abitativo in libero mercato, è ridotto ulteriormente del 30% se il fabbricato è sito in uno dei comuni ad alta densità abitativa.

Al riguardo è importane chiarire che sui **canoni di locazione di case turistiche**, per l'assoggettamento, ai fini Iva, conta di volta in volta la qualifica del **proprietario del bene immobile** che può alternativamente rivestire la qualità di "privato", impresa costruttrice dell'immobile o altra impresa che possiede il bene a puro scopo di investimento (Risoluzione 10 agosto 2004 n. 117/E).
IMPORTANTE: Nel caso in cui l'immobile viene concesso in affitto, nella dichiarazione dei redditi deve essere indicato il canone di locazione, anche se **non è stato percepito effettivamente**. I canoni di locazione non percepiti (per l'ammontare accertato dal giudice) non devono, invece, essere riportati nella dichiarazione dei redditi a partire dal termine del procedimento di convalida di sfratto per morosità del conduttore (**Art. 26, comma 1 del Tuir**). Nel caso in cui il giudice confermi la morosità dell'affittuario anche per periodi precedenti è riconosciuto un **credito d'imposta**, pari alle imposte versate sui canoni scaduti e non percepiti. In tutti questi casi il reddito dei fabbricati è determinato sulla base della sola rendita catastale.
Tuttavia, con riferimento alla norma in indirizzo, non applicabile alle locazioni non abitative, la **Corte Costituzionale** con sentenza del 25 luglio 2000 ha affermato che «il riferimento al canone di locazione (anziché alla rendita catastale) potrà operare nel tempo solo fin quando risulterà in vita un contratto di locazione e quindi sarà dovuto un canone in senso tecnico.
Quando, invece, la locazione (rapporto contrattuale) sia cessata per scadenza del termine (**articolo 1574 del Codice civile**) e il locatore pretenda la restituzione essendo in mora il locatario per il relativo obbligo, ovvero quando si sia certificata una qualsiasi causa di risoluzione di contratto, tale riferimento al reddito locativo non sarà più praticabile, tornando in vigore la regola generale».
Da quanto sopra deriva che:
- per i canoni maturati **fino alla sentenza di morosità**, vige purtroppo l'obbligo di dichiarazione per i contratti a uso non abitativo;
- in presenza di **clausola risolutiva espressa** collegata alla morosità, viene meno il contratto e quindi l'obbligo di dichiarare le somme maturate successivamente a favore del locatore.

C) Immobili tenuti a disposizione

Per i fabbricati ad uso abitazione posseduti in aggiunta a quello utilizzato come abitazione principale, il reddito viene determinato applicando alla rendita catastale l'aumento di **1/3**, a meno che non siano stati concessi in uso gratuito a un familiare che vi trasferisca la residenza.

D) Immobili di nuova costruzione

Questi fabbricati divengono "produttivi" di reddito, e devono quindi essere dichiarati, a partire dalla data in cui possono essere utilizzati per l'uso cui sono destinati e, comunque, a decorrere dal momento in cui vengono utilizzati, se anteriore.

2. Le imposte dirette ed indirette sulla compravendita di immobili e terreni

A. Immobili

In caso di acquisto di un immobile si applicano l'imposta di registro o alternativamente l'Iva (a seconda del venditore) e le imposte ipotecaria e catastale.
Quando il venditore **è un soggetto Iva** che opera nell'edilizia (ad esempio, un'impresa di costruzioni), sul prezzo di acquisto indicato nell'atto di compravendita bisognerà corrispondere (Allegati n.2 e 3):
• Iva al **10%**, **4%** se trattasi di prima casa (in quanto bene finito**)**;
• Imposta di registro in misura fissa: **168,00 euro**;
• Imposta ipotecaria in misura fissa: **168,00 euro**;
• Imposta catastale in misura fissa: **168,00 euro**.

Negli altri casi (ad es., nell'acquisto da un privato) le imposte da corrispondere sono:
• Registro, **7%**, **3%** se trattasi di prima casa;
• Ipotecaria, **2%** (in misura fissa di **168,00 euro** se si tratta di prima casa);
• Catastale, **1%** (in misura fissa di **168,00 euro** se si tratta di prima casa).

Le imposte (registro, ipotecaria e catastale) vengono versate dal notaio al momento della registrazione.
Come mai questo duplice ambito impositivo?
Accade spesso che i due principali tributi indiretti sui consumi (Iva) e sui trasferimenti di ricchezza (imposta di registro proporzionale) abbiano in comune lo stesso oggetto: per esempio, la vendita di un edificio da

parte di un costruttore. In casi del genere, non essendo ovviamente tollerabile l'applicazione di entrambi i tributi, entra in azione il cosiddetto «**principio di alternatività**», che consiste, in sostanza, nell'applicare **una** soltanto delle due imposte, accordando il diritto di precedenza all'Iva.
Questo principio è sancito nell'**art. 40 del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131** (testo unico dell'imposta di registro), il quale stabilisce che per gli atti relativi a cessioni di beni e prestazioni di servizi soggette all'Iva, l'imposta di registro si applica in misura fissa (e non con le aliquote previste dalla tariffa).

IMPORTANTE: Le imposte fisse di registro, ipotecaria e catastale sono state aumentate a decorrere dal **1° febbraio 2005 (D. L. n. 7 del 31.01.2005, pubblicato sulla G.U. del 31 gennaio 2005, n. 24)**. In tale occasione è stato aumentato il bollo per la registrazione telematica del rogito passato da € 176,00 a € 230,00 e le visure ipotecarie e catastali, prassi inevitabile durante le procedure di compravendita di un immobile, che sono da € 58,00 a € 86,00. L'ultimo aumento delle imposte fisse di registro, ipotecarie e catastali era stato disposto con il D.L. n. 323 del 1996.
Sul punto, la formulazione del decreto legge che prevede che "le disposizioni hanno effetto dal **1° febbraio 2005**", secondo i notai, lascia aperta la strada a **diverse interpretazioni** perché non precisa se bisogna fare riferimento alla data di pubblicazione o di emanazione degli atti, di autenticazione, di registrazione, di esecuzione delle formalità. Lo studio del **Consiglio nazionale del notariato** prende in considerazione i singoli tributi.

a) **Imposta di registro.** Per gli atti che hanno una data certa (atto pubblico, scrittura privata autenticata) non rileva la presentazione per la registrazione, bensì la data di formazione dell'atto stesso. Per gli atti che non hanno data certa ai fini della decorrenza rileva invece la presentazione per la registrazione.
b) **Imposta di bollo.** Per quanto riguarda gli atti da registrare con modello unico informatico "la misura dell'imposta dell'imposta di bollo forfetizzata è determinata in base alle norme vigenti al tempo della formazione dell'atto, indipendentemente dall'importo in vigore al momento della richiesta di registrazione e dell'esecuzione delle formalità". Bisogna anche considerare le note di trascrizione, di iscrizione, di rinnovazione, domande di annotazione nei registri immobiliari, anche con efficacia di volture fuori dei casi di adempimento unico: le modifiche introdotte con il nuovo decreto prevedono che l'imposta di importo forfetario, nella misura di € 59,00, è dovuta all'atto della richiesta di formalità a prescindere dalla data dell'atto dal quale traggono origine.
c) **Imposta ipotecaria.** Per quanto attiene alle imposte ipotecarie, il notariato ritiene che siano sostenibili **due tesi.**
Secondo la **prima**, occorre distinguere a seconda che le imposte stesse siano da intendersi connesse alla formazione dell'atto o all'adempimento delle relative formalità.
Qualora si tratti di imposte ipotecarie connesse alle formalità occorrerà fare riferimento alla data di esecuzione delle stesse a prescindere dalla data di formazione dell'atto (si pensi per es. ai casi di trascrizione di accettazione di eredità o di trascrizione di atto divisionale o di iscrizione di ipoteca). Nel caso si tratti, invece, di atti traslativi si può ipotizzare che, anche con riferimento alle imposte ipotecarie, valgano le stesse regole previste per l'applicazione dell'imposta di registro.
In base alla **seconda** tesi occorre distinguere secondo la natura del tributo: la conclusione è che la decorrenza dell'innalzamento dell'importo delle imposte ipotecarie in misura fissa è da riferirsi alla data della formazione dell'atto.
d) **Imposta catastale.** Questo tributo "è da intendersi comunque riferito alla formazione dell'atto e dunque la data della stipula dell'atto sarà il momento rilevante per l'individuazione della misura dell'imposta".
e) **Tassa ipotecaria.** Gli aumenti hanno efficacia a prescindere dalla data in cui la stipulazione è avvenuta, ma rileva unicamente il momento dell'esecuzione delle formalità.
f) **Diritti per domanda di voltura.** Trattandosi di tributi, aventi natura di tassa, riscossi dall'Agenzia del territorio in occasione dell'esecuzione di formalità, l'innalzamento degli importi alla misura di € 35,00 deve intendersi riferito all'esecuzione delle stesse.
g) **Denunce di successione.** Restano i dubbi visto che dall'apertura della successione alla presentazione della denuncia può trascorrere un anno. Secondo i notai sarebbe opportuno far valere le leggi vigenti alla data di apertura della successione.

Si deve sottolineare, altresì, come la cessione di materie prime e semilavorate non scontano mai l'aliquota ridotta salvo nei casi di interventi di manutenzione e ristrutturazione, di cui all'**art. 31 della legge 5 agosto 1978 n. 457,** realizzati su edifici a prevalente destinazione abitativa privata e purché ci sia anche la posa in opera (circolare 71/E del 7 aprile 2000).

B. Terreni

Per la compravendita di **terreni edificabili** ed **agricoli** le aliquote dell'imposta di registro sono dovute rispettivamente nella misura del:

- **8%** in caso di acquisto da un'impresa edilizia;
- **15%** in caso di acquisto da un privato.

2.1. I requisiti per le agevolazioni "prima casa"

I requisiti necessari per fruire, a pena di decadenza, delle agevolazioni prima casa, sopra elencate, riguardano:
a) la natura dell'immobile acquistato: le agevolazioni interessano solo i trasferimenti di case di abitazione "non di lusso". Le abitazioni non di lusso sono quelle non aventi le caratteristiche indicate dal D.M. 2.8.69 (che considera abitazioni di lusso, ad esempio, quelle dotate di piscina di almeno 80 mq di superficie, o di campi da tennis con sottofondo drenato di superficie non inferiore a 650 mq);
b) l'ubicazione dell'immobile acquistato: l'immobile

deve essere ubicato nel comune in cui l'acquirente ha la propria residenza o in cui intende stabilirla entro 18 mesi dalla stipula, o nel comune in cui ha sede o svolge l'attività il datore di lavoro da cui dipende l'acquirente che si sia trasferito all'estero per ragioni di lavoro; per i cittadini residenti all'estero (iscritti all'AIRE) deve trattarsi di prima casa posseduta sul territorio italiano.

c) le dichiarazioni che l'acquirente deve fare: nell'atto di compravendita l' acquirente deve dichiarare:

• di non essere titolare, esclusivo o in comunione col coniuge, di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del Comune dove si trova l'immobile oggetto dell'acquisto agevolato;

• di non essere titolare, neppure per quote o in comunione legale, su tutto il territorio nazionale, di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione o nuda proprietà, su altra casa di abitazione, acquistata, anche dal coniuge, usufruendo delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa;

• di impegnarsi a stabilire la residenza entro 18 mesi nel Comune dove è situato l'immobile oggetto dell'acquisto, qualora già non vi risieda.

Giurisprudenza

Fabbricato abitativo non più idoneo alle necessità del proprietario: La Corte di Cassazione ha statuito che *la possidenza di un altro alloggio non osta alla fruizione dei benefici per l'acquisto della c.d. prima casa, di cui al D.L. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 marzo 1993, n. 75, qualora quell'alloggio, pur munito di destinazione abitativa, sia inidoneo, per caratteristiche e dimensioni, ad offrire effettiva abitazione al compratore e alla sua famiglia* (Sentenza n. 19738 del 23 dicembre 2003).

2.1.1. Le agevolazioni prima casa: casi particolari

- ***Acquisto di due appartamenti contigui allo scopo di riunirli in un'unica abitazione***

Le agevolazioni prima casa spettano limitatamente ad uno solo degli appartamenti, anche se gli stessi vengono acquistati contemporaneamente e con un unico atto. Nel momento dell'acquisto si configurano, infatti, come due unità abitative separate e corrispondenti a diverse unità catastali.

- ***Acquisto di immobile in corso di costruzione o di ristrutturazione***

Le agevolazioni prima casa si applicano anche all'acquisto di fabbricati in corso di costruzione o allo stato rustico, nonché a quelli in corso di ristrutturazione.

Per quanto riguarda la detrazione sulla ristrutturazione, se l'acquisto dell'immobile prima casa avviene per successione ereditaria, il diritto a godere delle quote residue si trasmette all'erede.

- ***Il contratto preliminare***

I requisiti prescritti per usufruire delle agevolazioni prima casa devono essere presenti al momento del passaggio della proprietà dell'abitazione e, quindi, dell'atto definitivo.

Non è però infrequente la stipula di un cosiddetto contratto preliminare: anche in questa sede è possibile chiedere l'applicazione del regime agevolato con la "**promessa**" di essere in possesso dei requisiti richiesti al momento della stipula dell'atto definitivo.

Il **contratto preliminare** è soggetto all'imposta di registro in **misura fissa** (**168,00** euro).

Qualora in sede di contratto preliminare siano versati degli acconti sul prezzo pattuito:

a) se il venditore è un privato, gli acconti saranno in ogni caso assoggettati all'imposta di registro del 3%;

b) se il venditore è soggetto Iva, sugli acconti si applicherà l'aliquota ridotta del 4%.

- Credito di imposta per il riacquisto della prima casa

L'articolo 7, della legge n. 448 del 23.12.1998 prevede un credito d'imposta per le persone che hanno ceduto l'abitazione a suo tempo acquistata fruendo dei benefici previsti per la prima casa ai fini dell'imposta di registro e dell'Iva, ed entro un anno dalla vendita acquista un'altra abitazione non di lusso costituente prima casa.

Il credito di imposta è pari all'ammontare dell'imposta di registro, o dell'Iva, corrisposta in relazione al primo acquisto agevolato; in ogni caso non può essere superiore all'imposta di registro o all'Iva dovuta in relazione al secondo acquisto.

L'Agenzia delle Entrate, con la risoluzione n. 192/E del 2003, afferma che la condizione per evitare la decadenza delle agevolazioni è l'acquisto (entro un anno) di un immobile da adibire a propria abitazione principale, con ciò intendendo che il medesimo deve essere concretamente utilizzato come abitazione propria.

- ***La permuta***

Un modo per ottenere il trasferimento della proprietà di un immobile è la **permuta**, e cioè il reciproco trasferimento di cose o altri diritti. Anche in questo caso, qualora ne sussistano i requisiti, trovano applicazione le agevolazioni "prima casa".

2.2. Diventa più pesante la tassazione sui mutui per la "seconda casa"

Novità legislative: Tra le novità introdotte con la legge **n. 191 del 30 luglio 2004**, di conversione del D.L. 168/2004, è da segnalare l'aumento dell'aliquota **dell'imposta sostitutiva sui finanziamenti bancari** a medio e lungo termine di cui all'art. 15 del D.P.R. 29/9/73, n. 601, che il decreto correttivo (l'**art. 1-bis**) ha **elevato**, sempre a decorrere dal **1° agosto 2004**, al **2%.**

Si tratta di un incremento davvero notevole (essendo pari al 700%) del prelievo fiscale sui prestiti concessi dalle aziende di credito alle persone fisiche che intendono acquistare un'abitazione **diversa** dalla **prima casa** di abitazione e delle relative pertinenze.

Ai fini in esame per prima casa si intende l'immobile per il quale ricorrono i requisiti indicati alla nota II-*bis* dell'art. 1 della tariffa, parte prima, annessa al Testo unico dell'imposta di registro (Dpr n. 131/86).

In altri termini, l'aumento dell'imposta sostitutiva riguarda il mutuo che si riferisce all'acquisto di un'abitazione per il quale non sia stato richiesto il trattamento fiscale disposto dalla predetta nota II-*bis* ("il cosiddetto acquisto prima casa"), e cioè:

a) nell'ipotesi di acquisto al quale non si applica l'Iva, l'imposta di registro nella misura del 3% e le imposte catastale e ipotecaria nella misura fissa di

euro 168,00 cadauna;

b) nell'ipotesi di acquisto al quale non si applica l'imposta di registro, l'Iva nella misura del 4% e le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di **168,00 euro** cadauna.

Finanziamenti interessati: La collocazione della disposizione contenuta nel sesto comma dell'art. 1-bis del D.L. n. 168/2004, accanto alle misure che innalzano i moltiplicatori utilizzati per la valutazione automatica su base catastale dei beni immobili diversi dalla "prima casa", lasciava intendere sin dall'inizio che **l'intento del Legislatore** fosse quello di colpire essenzialmente **i mutui contratti per l'acquisto di "seconde case"**.
Tuttavia, a causa di una evidente svista di natura tecnica, l'originaria formulazione della norma, che aveva riguardo ai finanziamenti non riferiti "all'acquisto della prima casa di abitazione", finiva per colpire non soltanto i finanziamenti contratti per l'acquisto di "seconde case", ma in generale tutti gli altri finanziamenti bancari a medio e lungo termine, ivi compresi, ad esempio, quelli contratti per acquistare beni mobili o immateriali ovvero servizi, o ancora quelli contratti da imprese per finanziare la propria attività.
Con il **D.L. 3 agosto 2004 n. 220**, il Governo è quindi nuovamente intervenuto al fine di **circoscrivere l'ambito applicativo** dell'aumento dell'imposta sostitutiva ai soli finanziamenti contratti per **l'acquisto di abitazioni diverse dalla "prima casa".**
L'art. 2 del menzionato decreto contiene, infatti, una norma di **interpretazione autentica** dell'art. 1-bis, comma 6, del D.L. n. 168/2004, in base alla quale l'aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva "*si applica ai finanziamenti erogati per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione di immobili ad uso abitativo, e relative pertinenze, per i quali non ricorrono le condizioni di cui alla nota II-bis all'art. 1 della Tariffa, parte prima, annessa al Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131*".
L'intervento dissolve ogni dubbio circa la persistenza dell'aliquota dello 0,25% in relazione ai **finanziamenti bancari a medio lungo termine** contratti per l'acquisto di immobili abitativi "prima casa", di immobili non abitativi, di beni mobili, servizi, ecc.
In ogni caso, ai fini dell'individuazione dell'aliquota da applicare, sembra necessario riferirsi alle indicazioni contenute nel contratto di finanziamento.
Aspetti problematici: Il D.L. n. 220/2004 lascia, comunque, aperte alcune **questioni problematiche** che concernono:

Finanziamenti contratti da imprese immobiliari del settore abitativo

La **circolare Assonime 6 agosto 2004 n. 38** ha rilevato che dall'aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva "**dovrebbero escludersi i finanziamenti** effettuati nei confronti di **imprese costruttrici** o che abbiano per oggetto esclusivo o principale dell'attività propria l'acquisto per la rivendita di beni immobili", osservando come "in caso contrario, si configurerebbe infatti un aggravio d'imposta su un intero settore di attività economica, cosa che certamente non era nelle finalità della norma".
Pur, tuttavia, attenendosi alla formulazione letterale della norma di interpretazione autentica, sembrerebbe invece che l'aliquota del 2% si applichi anche ai finanziamenti contratti da imprese che si occupino di edilizia abitativa (società immobiliari di costruzione, ristrutturazione, compravendita).
Sul punto, si auspica, pertanto, un nuovo intervento normativo o un chiarimento di fonte ufficiale.

Ristrutturazioni

Occorre aggiungere che secondo il **Dl 220 del 3/7/2004 (articolo 2)** la norma che inasprisce il prelievo sui mutui si interpreta nel senso che l'aliquota dell'imposta sostitutiva nella misura del 2% si applica ai soli finanziamenti erogati per **l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione** di immobili ad uso abitativo, e relative pertinenze, per i quali non ricorrano i requisiti della "prima casa".
Non si può pensare che il termine "**ristrutturazione**" sia stato usato a caso, visto che questa locuzione ha un ben preciso significato tecnico nella legislazione vigente.
Quali sono, allora, gli interventi di ristrutturazione?
Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono quelli «**rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente**». Questi interventi comprendono «il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti» nonché «quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica». In questi casi l'aliquota applicabile è quella del 2%, mentre l'aliquota dello 0,25% dovrebbe continuare ad applicarsi per una serie di interventi ai quali l'articolo 2 del Dl 220/2004 non fa riferimento (interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica) non rientrando tecnicamente nella nozione di finanziamento contratto per finanziare lavori di ristrutturazione della "seconda casa".
Per avere il quadro completo della normativa vigente è bene soffermarsi sulla **definizione degli interventi di recupero del patrimonio edilizio** ex L. n. 457 del 05.08.1978 e, poi, alla luce del Testo Unico (D.P.R. n. 380 del 06.06.2001).

Legge n. 457 del 5 agosto 1978

• **Articolo 31** - *Definizione degli interventi.*

Gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti:

a) **interventi di manutenzione ordinaria**, quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) **interventi di manutenzione straordinaria**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e

tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportano modifiche delle destinazioni d'uso;

c) **interventi di restauro e di risanamento conservativo**, quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurare la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) **interventi di ristrutturazione edilizia**, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti;

e) **interventi di ristrutturazione urbanistica**, quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale;

Le definizioni del presente articolo prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolanti edilizi. Restano ferme le disposizioni e le competenze previste dalla Legge 1° giugno 1939, n. 1089 e dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e succ. modiff. ed integrazioni.

D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001

• **Articolo 3** – *Definizioni degli interventi edilizi*

Ai fini del presente testo unico si intendono per:

a) **interventi di manutenzione ordinaria**, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) **interventi di manutenzione straordinaria**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportano modifiche delle destinazioni d'uso;

c) **interventi di restauro e di risanamento conservativo**, gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurare la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) **interventi di ristrutturazione** edilizia, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

e) **interventi di nuova costruzione**, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);

e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comportano trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radioricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;

e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) **gli interventi di ristrutturazione urbanistica**, quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

3. La determinazione del valore catastale

A. Immobili

Il **primo agosto 2004** è entrata in vigore la **legge 191/04**, di conversione del decreto 168/04 che ha introdotto l'aumento dal **10%** al **20%** del moltiplicatore di rivalutazione delle rendite catastali per determinare la

INTERVENTO	OPERAZIONI AD ALIQUOTA RIDOTTA	IVA %
Costruzione di fabbricati di cui all'art. 13 L. 02.07.1949, n. 408 e ss. modd. (Fabb. "**Tupini**")	- Acquisto di beni finiti (Voce 24 – parte II tab. A allegata al Dpr n. 633/72) - Prestazioni di servizi dipendenti da contratti d'appalto commissionati da soggetti "prima casa", imprese di costruzione e cooperative edilizie (voce 39 parte II tab. A allegata al Dpr n. 633/72) - Prestazioni di servizi dipendenti da contratti d'appalto (voce 127-quaterdecies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/72)	**4** **4** **10**
Costruzione di fabbricati rurali a destinazione abitativa	- Acquisto di "beni finiti" (voce 24 Parte II tab. A allegata al Dpr n. 633/72) - Prestazioni di servizi dipendenti da contratti d'appalto (voce 39 parte II tab. A allegata al Dpr n. 633/72	**4** **4**
Costruzione di edifici assimilati ai fabbricati "Tupini"	- Acquisto di "beni finiti" (voce 127 sexies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/72) - Prestazioni di servizi dipendenti da contratti d'appalto (voce 127 septies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/1972)	**10** **10**
Costruzione di opere di urbanizzazione primaria e secondarie	- Acquisto di "beni finiti" (voce 127 sexies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/72) - Prestazioni di servizi dipendenti da contratti d'appalto (voce 127 septies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/72)	**10** **10**
Manutenzione ordinaria e straordinaria su edifici a prevalente destinazione abitativa privata	- Prestazioni di servizi con specifica esclusione per i beni di valore significativo impiegati (art. 7 L. 23.12.1999 n. 488)	**10**
Manutenzione straordinaria su edifici di edilizia residenziale pubblica	- Prestazioni di servizi (voce 127 duodecies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/72)	**10**
Recupero restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e ristrutturazione urbanistica su tutti gli edifici	- Acquisto di "beni finiti" (voce 127 terdecies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/72) - Prestazioni di servizi dipendenti da contratti d'appalto (voce 127 quaterdecies parte III tab. A allegata al Dpr n. 633/72)	**10** **10**
Barriere architettoniche: eliminazione e superamento su tutti gli edifici	- Prestazioni di servizi (voce 41-ter parte II tab. A allegata al Dpr n. 633/72)	**4**

c.d. **valutazione automatica** su base catastale di cui all'art. 52, comma 4, del D.P.R. n. 131/1986 (**art. 1-bis, comma 7, del D.L. n. 168/2004**).
Per espressa statuizione normativa, l'incremento ha effetto ai fini dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale dovuta in sede di trasferimento di terreni e fabbricati, ovvero per le medesime imposte, escluso il registro, dovute in sede di successione o donazione.
La disposizione **non** produce, quindi, alcun **effetto**:
- né ai fini **IVA**, per il calcolo della c.d. valutazione automatica;
- né ai fini dell'**ICI**, per il calcolo della base imponibile.

Il valore catastale viene determinato moltiplicando la rendita catastale (rivalutata del 5%) per i seguenti coefficienti (Allegati n. 1 e 4):
• Fabbricati gruppo **A** destinati a prima casa di abitazione: **110**;
• Fabbricati gruppi **A**, **B** e **C**, esclusi A/10, C/1 e prime case: **120;**
• Fabbricati **A/10** (uffici e studi privati) e gruppo **D**: **60**;
• Fabbricati **C1** (negozi e botteghe) e gruppo **E**: **40,8**.
La **rivalutazione** dei moltiplicatori in misura pari al 20% **si applica**:
- agli atti pubblici formati,
- agli atti giudiziari pubblicati o emanati,
- alle scritture private autenticate,
- alle scritture private non autenticate presentate per la registrazione,
- alle successioni aperte,
- alle donazioni fatte,

a decorrere **dal 1° agosto 2004** (data di entrata in vigore della Legge n. 191/2004, di conversione del D.L. n. 168/2004).

Giurisprudenza

La classificazione catastale degli appartamenti di tipo "economico e popolare" realizzati mediante finanziamenti pubblici: In tema di controversie tributarie concernenti la classificazione catastale di un'unità immobiliare, **non assume rilievo determinante ed esaustivo, per la relativa collocazione nella categoria "economico-popolare" la circostanza che un immobile sia stato realizzato mediante finanziamenti pubblici** per l'edilizia residenziale economica e popolare, atteso, da un canto, che le caratteristiche di un immobile a fini catastali attengono soprattutto a uno stato di fatto che è - come tale - indipendente dalle finalità del finanziamento pubblico (la cui utilizzazione ben può risultare in concreto difforme dagli scopi per i quali esso sia stato concesso), dall'altro, che non necessariamente vi è corrispondenza tra classificazione

catastale ai fini dell'attribuzione della rendita e qualificazione ai fini della normativa sull'edilizia popolare ed economica (Sentenza n. 15235 del 6 agosto 2004).

B. Terreni

Per i terreni il moltiplicatore è pari a 75 e quindi in seguito agli aumenti previsti dalla Finanziaria e del decreto legge 168/04 aumenta a **90**.

Per i terreni edificabili, il valore catastale si determina moltiplicando per 90 il reddito dominicale rivalutato del 25%.

Il valore di acquisto dei terreni edificabili e con destinazione agricola: L'art. 7, comma 6, della **legge n. 448 del 28/12/2001** stabilisce che la «rideterminazione del valore di acquisto dei terreni edificabili costituisce valore normale minimo di riferimento, ai fini delle imposte sui redditi, dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria e catastale».

Con circolare 1° febbraio 2002, n. 15/E è stato chiarito che, qualora il venditore intenda discostarsi dal valore attribuito al terreno dalla perizia in sede di determinazione dell'imposta sui trasferimenti, per il calcolo della plusvalenza deve essere assunto, quale valore iniziale di riferimento, il costo o il valore di acquisto del terreno secondo gli ordinari criteri indicati dall'articolo 68 del TUIR. Il criterio interpretativo fornito con la richiamata circolare è basato sulla considerazione del carattere antielusivo della norma, la quale richiede una coerenza nella valutazione economica dei beni, ai fini delle imposte sul reddito (determinazione delle plusvalenze) e ai fini delle imposte sui trasferimenti.

Giurisprudenza

La valutazione automatica non riduce l'onere sul «maggior dichiarato»: La Corte di Cassazione ha introdotto una mera preclusione al potere di accertamento, e conseguente rettifica, dell'Amministrazione finanziaria qualora nell'atto venga indicato un valore non inferiore a quello ottenibile con il procedimento di valutazione automatica

*Il contribuente **non** ha diritto ad ottenere una riduzione del valore del bene immobile, dichiarato nell'atto di compravendita, per renderlo conforme al valore inferiore ottenibile con il procedimento di valutazione automatica* (Sentenza n. 12448 del 7 luglio 2004).

SEZIONE SECONDA

LE RISTRUTTURAZIONI

1. La detrazione Irpef del 36%

I contribuenti hanno la possibilità di detrarre dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) il 36% delle spese sostenute fino al 31 dicembre 2005 per la ristrutturazione di case di abitazione e parti comuni di edifici residenziali, censiti al catasto, situati nel territorio dello Stato.

Il beneficio spetta fino al limite massimo di spesa di **€ 48.000,00** per ogni immobile sulla quale vengono eseguiti gli interventi di recupero edilizio e per ciascun soggetto che ha sostenuto le spese.

L'importo detraibile, quindi, è al massimo di € 17.280,00, pari al 36% del limite massimo di spesa da suddividere in dieci anni (in cinque o tre anni per i contribuenti, rispettivamente, di età non inferiore a 75 e 80 anni).

IMPORTANTE: Va precisato che, trattandosi effettivamente di una **detrazione** dall'imposta e **non** di un **rimborso**, ciascun contribuente ha perciò diritto a detrarre annualmente la quota spettante nei limiti dell'imposta dovuta per l'anno in questione e non, invece, al rimborso della differenza.

Anche in caso di alienazione di un immobile, il venditore non può detrarsi le quote residue di spesa di ristrutturazione: l'agevolazione si trasferisce all'acquirente.

2. Le condizioni per poter fruire della detrazione

Per poter fruire della detrazione Irpef del 36% sulle spese di ristrutturazione:

- gli interventi di ristrutturazione devono concludersi entro il 31 dicembre 2005;
- le spese devono essere sempre effettivamente sostenute da chi le detrae e pagate tramite bonifico bancario o postale;
- è obbligatoria la comunicazione preventiva di inizio lavori al Centro Operativo di Pescara e, contestualmente, all'ASL;
- entro il 30 giugno 2006 è necessario provvedere all'acquisto o all'assegnazione degli immobili. In questo caso, l'acquirente o l'assegnatario ha diritto alla detrazione Irpef del 36% calcolata - indipendentemente dal valore degli interventi eseguiti - sull'ammontare forfetario pari al 25% del prezzo di vendita o di assegnazione. La spesa su cui calcolare la detrazione non può comunque eccedere l'importo massimo di € 48.000,00, e deve essere ripartita in 10 rate annuali di pari importo. L'unità immobiliare ceduta o assegnata deve, inoltre, far parte di un edificio sul quale sono stati eseguiti interventi di restauro o di risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia, riguardanti l'intero edificio (e non solo una parte di esso, magari rilevante).

Prassi

Salvo lo sconto Irpef per le ristrutturazioni edilizie anche se comunicate all'ufficio non più competente. *Potrà usufruire a pieno titolo del beneficio fiscale previsto per le ristrutturazioni edilizie il **contribuente** che abbia inviato **erroneamente** la comunicazione preventiva di inizio lavori a un ufficio **non più competente.*** E' quanto chiarisce l'Agenzia delle Entrate con la risoluzione 10 agosto 2004 n. 118/E. Secondo l'Amministrazione finanziaria, infatti, il contribuente conserva il suo **diritto** allo sconto Irpef nonostante la comunicazione sia pervenuta a un ufficio non più competente e potrà usufruire esibendo e conservando la ricevuta della raccomandata di trasmissione.

3. Per quali lavori spettano le agevolazioni

Prima di elencare quali sono i lavori per i quali spettano le agevolazioni, bisognerebbe capire a che cosa si fa riferimento quando si parla di "ristrutturazione" al fine di individuare l'esatto confine che delimita il significato delle parole "ristrutturazione" e "costruzione" di immobili.

Questa domanda apparentemente semplicissima, una volta trasposta nell'ambito della **normativa tributaria**,

nasconde in realtà una serie di insidie più o meno visibili attraverso rimandi o richiami tra una norma e l'altra. E come spesso accade quando il legislatore tributario è costretto a mutuare termini e concetti da altre discipline, non sempre è agevole assegnare alle parole usate lo **stesso significato** nei diversi ambiti in cui compaiono.
Quella esistente tra i concetti di ristrutturazione e costruzione di immobili costituisce, infatti, un discrimine di importanza cruciale per la qualificazione di azioni e comportamenti cui corrispondono diverse conseguenze fiscali. In modo particolare, è il termine "ristrutturazione", da cui è quasi sempre necessario derivare *a contrariis* quello di "costruzione", ad essere utilizzato con una certa frequenza dal legislatore tributario, in ambiti peraltro diversi e con finalità non sempre omogenee.
In particolare, la detrazione Irpef del 36% riguarda le spese sostenute per eseguire gli interventi di:
• Manutenzione ordinaria: solo se tali interventi riguardano le parti comuni di edifici residenziali; gli stessi interventi, eseguiti sulle proprietà private o sulle loro pertinenze (garage, cantine, soffitte), non danno diritto ad alcuna agevolazione.
• Manutenzione straordinaria: gli interventi, cioè, necessari per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici e per realizzare ed integrare i servizi igienico/sanitari e tecnologici, sempre che non vadano a modificare i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino mutamenti delle destinazioni d'uso.
• Restauro e risanamento conservativo: gli interventi rivolti a conservare l'immobile e ad assicurarne la funzionalità per mezzo di un insieme di opere che, rispettandone gli elementi tipologici, formali e strutturali, ne consentono destinazioni d'uso con esso compatibili.
• Ristrutturazione edilizia: gli interventi rivolti a trasformare un fabbricato mediante un insieme di opere che possono portare ad un fabbricato del tutto o in parte diverso dal precedente.

IMPORTANTE: Per gli interventi di ristrutturazione che non rappresentano una prosecuzione dei lavori iniziati nell'anno precedente, oltre a non necessitare di un nuovo provvedimento abilitativo, la detrazione va calcolata **separatamente per ogni annualità** con il limite di 48mila euro per ciascun anno di riferimento.
Sono pure ammessi al beneficio della detrazione gli interventi finalizzati:
alla realizzazione di autorimesse e posti auto;
al conseguimento di risparmi energetici;
al contenimento dell'inquinamento acustico;
all'acquisto di box o posti auto pertinenziali già realizzati; in questo caso, però, la detrazione spetta limitatamente alle spese sostenute per la realizzazione, semprechè le stesse risultino comprovate da apposita attestazione rilasciata dal venditore.
IMPORTANTE: Per i lavori eseguiti sull'abitazione e sulla pertinenza, la detrazione compete nel limite massimo di 48.000 euro per ciascuna delle due unità. Se l'accatastamento è unico il limite massimo detraibile resta fissato in 48.000 euro complessivi.
In tale ultimo caso, non fruendo autonomamente della detrazione, per l'acquisto del box pertinenziale **non occorre procedere al pagamento con bonifico bancario e alle comunicazioni preventive.**
Non bastano tuttavia tali considerazioni a fornire una chiave di lettura univoca del problema e a dettare criteri assoluti. A complicare ulteriormente le cose si potrebbe, infine, citare un intervento della Corte di Cassazione sull'esatta portata del termine "ristrutturazione" edilizia, sebbene la sentenza sia nata in ambito estraneo a quello tributario, potrebbe riversarvi delle importanti indicazioni proprio in relazione alle considerazioni sopra esposte. Vi si legge che un intervento edilizio può essere qualificato come "ristrutturazione" soltanto se le opere riguardano un fabbricato **ancora esistente,** vale a dire un'entità dotata di murature perimetrali, di strutture orizzontali e di coperture in grado di assolvere alle loro funzioni di delimitazione, sostegno e protezione.
Da queste parole sembrerebbe di poter dedurre che rifare il tetto ad un'abitazione che ne è sprovvista costituisce un'operazione qualificabile come "costruzione". *La problematica rimane, dunque, aperta e l'approccio migliore non può che essere quello di cercare, caso per caso, una risposta adeguata, tenendo presente la ratio della norma, ricostruendo contemporaneamente un idoneo significato delle parole.*

4. Chi può usufruire della detrazione del 36%

Trattandosi di una detrazione Irpef sono ammessi a fruire della detrazione del 36% sulle spese di ristrutturazione tutti coloro che sono assoggettati all'imposta sul reddito delle persone fisiche, residenti o meno nel territorio dello Stato.
Più in particolare possono beneficiare dell'agevolazione:
• i possessori o i detentori (è agevolato anche chi detiene la nuda proprietà o i diritti di usufrutto, uso, abitazione e chi occupa l'immobile a titolo di locazione o comodato);
• i familiari conviventi (al momento dell'invio della comunicazione al Centro di Pescara) del possessore o detentore dell'immobile.

SEZIONE TERZA

L'ICI

1. Quadro introduttivo

L'**Ici** (imposta comunale sugli immobili) è la prima delle imposte con la quale si è attribuita una maggiore autonomia impositiva agli enti locali. Tale imposta è stata istituita con **D. Lgs. n. 504 del 30.12.1992**.
Sin dal 1994, infatti, l'introito dell'Ici viene destinato integralmente ai bilanci dei Comuni.

Giurisprudenza

Immobili posseduti da un Comune nel territorio di altro Comune: La Corte di Cassazione ha opportunamente chiarito che, *in materia di imposta comunale sugli immobili, gli immobili posseduti dai Comuni sono comunque non assoggettabili a tributo se insistenti nel territorio degli stessi Comuni, mentre nell'ipotesi di immobili realizzati nei territori di altri Comuni, l'art. 7, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.*

*504 prevede l'esenzione solo per gli immobili destinati esclusivamente a compiti istituzionali; quest'ultima condizione ora non può ritenersi soddisfatta nel caso di realizzazione, da parte di un Comune, in diverso Comune di alloggi di edilizia residenziale pubblica concessi in locazione a privati cittadini, non ricorrendo nella specie quella situazione di diretta ed immediata destinazione degli immobili ai compiti istituzionali dell'ente proprietario, richiesta dalla norma esonerativ*i (Sentenza n. 142 del 9 gennaio 2004).

Ici «per relationem» se rinvia ad atti esaustivi: *L'avviso di accertamento Ici può essere motivato per relationem ad altri atti dai quali è possibile evincere il valore dell'immobile a condizione che detti documenti contengano i riferimenti necessari a porre il contribuente in grado di conoscere la pretesa tributaria nei suoi elementi essenziali ed, eventualmente, di contestarne la fondatezza, sotto il profilo dell'an e del quantum. La conoscenza dell'atto richiamato, secondo la prevalente giurisprudenza, si concreta nella cognizione di fatto, o legalmente presunta in modo assoluto, del contenuto dell'atto medesimo* (Sentenza n. 108/7/03 del 3 marzo 2003).

Pertanto, per un accertamento relativo ad imposta comunale sugli immobili riferibile ad area fabbricabile, l'obbligo della motivazione è sufficientemente assolto con il riferimento al valore di mercato dei terreni circostanti, così da consentire al contribuente di conoscere il contenuto e le ragioni della pretesa impositiva e di contestarne la fondatezza (Sentenza n. 19515 del 19 dicembre 2003).

Avvisi di accertamento Ici notificati fuori tempo sono illegittimi nonostante proroghe in Finanziaria: *Gli accertamenti Ici notificati oltre il termine di decadenza previsto dall'**art. 11 del D.lgs n. 504 del 30.12.92** sono illegittimi in quanto tardivi, a nulla valendo che le proroghe disposte nelle Finanziarie 1999, 2000 e 2001 possano ripristinare tali rapporti e posizioni giuridiche, perché entrate in vigore dopo la scadenza dei termini per la notifica* (Sentenza 15 gennaio-12 febbraio n. 51/3/04).

Secondo costante orientamento giurisprudenziale, infatti, una legge «non può resuscitare termini di decadenza ormai spirati e rapporti tributari esauriti, per cui un termine perentorio già scaduto non può in alcun modo essere prorogato, ciò anche in ossequio all'art. 153 cc, per cui un termine perentorio non può essere variato nemmeno da un accordo tra le parti» (Cass. n. 8976 del 25/7/92, n.651 del 23/1/91 e n. 1633 del 23/2/1985).

A tal proposito, l'**art. 1**, **co. 67** della **L. n. 311/2004** (legge finanziaria 2005) proroga al 31 dicembre 2005 i termini per l'accertamento dell'imposta comunale sugli immobili che scadono il 31 dicembre 2004, limitatamente alle annualità d'imposta 2000 e successive.

2. Chi la deve pagare

L'imposta deve essere pagata:

- da tutti coloro che possiedono fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli come proprietari, oppure come titolari di diritti reali di godimento;
- dai concessionari delle aree demaniali;
- dal locatario finanziario per gli immobili concessi in locazione finanziaria.

I soggetti interessati devono presentare al Comune una apposita dichiarazione relativa al possesso degli immobili entro i termini di presentazione della dichiarazione dei redditi. Tuttavia, **se non si verificano variazioni** che comportino un diverso ammontare dell'Ici dovuta, la dichiarazione ha effetto anche **per gli anni successivi**. I Comuni possono stabilire che la dichiarazione sia sostituita da una comunicazione, per la quale possono essere previsti termini diversi di presentazione.

Giurisprudenza

L'Ici sulle aree demaniali marittime: ***Soggetto passivo** dell'Ici riguardante le aree demaniali marittime, anche prima dell'entrata in vigore dell'art. 18 terzo comma della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), è **il concessionario** e non l'Agenzia del demanio, subentrata al Ministero delle finanze nella facoltà di assentire e rinnovare le concessioni.*

Gli stessi immobili (stabilimenti balneari ecc.) costruiti dal concessionario costituiscono in capo al medesimo un diritto reale, sia pure temporaneo, di proprietà superficiaria, e quindi legittimano la sua sottoposizione all'imposta locale sugli immobili (Sentenza n. 56 del 25 luglio 2002).

L'Ici sulle aree fabbricabili espropriate per pubblica utilità: *Nel procedimento di espropriazione per pubblica utilità di area fabbricabile, il decreto di occupazione d'urgenza, mirato a consentire l'inizio dei lavori prima del conclusivo provvedimento di espropriazione, produce effetti parzialmente estintivi e temporalmente limitati del diritto di proprietà, effetti che divengono pieni e definitivi solo con l'emissione del decreto di espropriazione; pertanto, agli effetti dell'imputabilità dell'imposta comunale sugli immobili riguardante l"area espropriando, sino all'emanazione di quest'ultimo decreto **soggetto passivo** del tributo (sia agli effetti della dichiarazione, che del suo versamento) rimane **il proprietario dell'immobile** e non l'ente espropriante, ciò desumendosi, fra l'altro, dal disposto dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504* (Sentenza n. 13 del 13 febbraio 2003).

L'Ici sugli immobili realizzati su una superficie concessa: *Spetta al titolare del diritto di superficie su cui viene realizzato un immobile il versamento dell'imposta comunale sugli immobili. **Soggetto passivo** dell'imposta è, infatti, il proprietario e non il concedente.* La Corte di Cassazione ha chiarito, infatti, che *chi concede il diritto di superficie non deve versare il tributo perché quest'ultimo ricade, proprio per sua natura, esclusivamente sul proprietario dell'immobile. La Corte, infatti, chiarisce che nel caso in cui venga ceduta la proprietà immobiliare - nel pieno rispetto delle norme che regolano la contrattazione tra privati - anche l'Ici seguirà il "**nuovo inquilino**" rimanendo così sempre esclusa la possibilità che il versamento possa ricadere sul soggetto che continua a concedere il diritto di superficie e che **di fatto** non è più il proprietario dell'immobile* (Corte Cass., Sez. trib., sentenza n. 16242 del 28 aprile-19 agosto 2004).

L'Ici in caso di successione ereditaria: L'erede è obbli-

gato al pagamento dell'imposta comunale sugli immobili dal momento in cui **si è aperta la successione,** anche se l'accettazione dell'eredità è avvenuta **in un momento successivo.** Ciò è quanto ha stabilito la Commissione tributaria provinciale di Foggia, con la sentenza n. 205 del 27 agosto 2002.
Il giudice tributario ha, infatti, chiarito che l'erede dal momento dell'accettazione, subentra al *de cuius* in tutti i rapporti attivi e passivi che costituiscono l'*hereditas* o parte di essa: l'erede, dunque, viene trattato, a tutti gli effetti, come se fosse subentrato al *de cuius* **al momento della morte di questi**. Ne consegue che, gli effetti dell'accettazione **retroagiscono** al momento dell'apertura della successione.

3. Come si determina il valore dell'immobile

Per calcolare l'Ici bisogna prima di tutto definire il valore dell'immobile oggetto dell'imposizione, ossia quella che di norma si chiama "base imponibile".
A questo fine occorre distinguere se si tratta di fabbricati, di aree fabbricabili o di terreni agricoli.

A. Per i fabbricati

La base imponibile è costituita dalla rendita risultante in catasto al l° gennaio dell'anno in corso aumentata del coefficiente di rivalutazione (attualmente il 5%) e moltiplicata per un coefficiente diverso a seconda della categoria catastale.
Il coefficiente per il quale va moltiplicata la rendita catastale rivalutata è uguale a (Allegati n. 1 e 4):
- Fabbricati gruppi A, B e C, esclusi A/10, C/1: **100;**
- Fabbricati A/10 e gruppo D: **50**;
- Fabbricati C/1 e gruppo E: **34**.

A.1. I fabbricati di interesse storico/artistico: gli orientamenti a confronto

Per i fabbricati di interesse storico od artistico il valore è stabilito assumendo la rendita determinata mediante l'applicazione delle tariffe d'estimo (aumentate del 5%) di minore ammontare tra quelle previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è situato il fabbricato.
Il comma 2 dell'articolo 11 della legge 413 del 30.12.1991 dispone, infatti, che «**in ogni caso**, il reddito degli immobili di interesse storico od artistico è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato».
Ma, **il parametro della minore tariffa d'estimo può essere utilizzato anche ai fini dell'imposta di registro?**
Ed è proprio questo interrogativo che ha causato numerose discrasie tra legislazione e giurisprudenza in riferimento, precisamente, alla locuzione "in ogni caso".
In *primis*, il legislatore ha sottolineato che l'articolo 11, comma 2, della legge 413/1991, in quanto **norma agevolativa**, non è suscettibile di applicazione in tema di imposta di registro (Circolare 12 febbraio 1999 n. 34/E).
Sul fronte giurisprudenziale, la tesi più estensiva ha trovato, invece, conforto in recenti pronunce di merito. Le Commissioni tributarie hanno, in più occasioni, marcato la locuzione "in ogni caso", ribadendo che la modalità fissata dall'articolo 11, comma 2, della legge 413/1991 **deve ritenersi applicabile anche con riferimento all'imposta di registro** (Ctr Bolzano, 18 giugno 2002 n. 29/01/02; Ctp Parma, sezione III, 22 giugno 2000 n. 101; Ctp Biella, sezione I, 10 giugno 1999 n. 531).
In netta controtendenza rispetto al segnalato indirizzo giurisprudenziale è l'orientamento della Corte di Cassazione, fra l'altro, orientata su posizioni decisamente più restrittive. Ad avviso della Suprema Corte, con sentenza n. 17152 del 27 agosto 2004, infatti, l'espressione "in ogni caso" contenuta nell'articolo 11, comma 2, della legge 413/1991, va sì interpretata in tutta la sua possibile estensione ma, comunque, sempre e **soltanto entro i rispettivi confini delle imposte sul reddito**. In mancanza di un'espressa disposizione normativa - viene ulteriormente sottolineato - le agevolazioni in questione possono essere applicate solo nei limiti in cui il Legislatore ha ritenuto di riconoscerle e, trattandosi di norme di stretta interpretazione, **non se ne può estendere la portata alla diversa materia delle imposte indirette.**

A.2. …altri casi giurisprudenziali

Fabbricati del gruppo D**:** Per questa tipologia di fabbricati, interamente appartenenti alle imprese, il legislatore ha creato due differenti discipline: una applicabile in assenza della rendita catastale, e che prevede l'applicazione dei coefficienti e dei parametri; l'altra a seguito dell'attribuzione della rendita catastale, che subentra alla precedente determinazione *ex nunc*.
La Corte di Cassazione, infatti, con la sentenza 11830 del 24 giugno 2004, ha stabilito che *la rendita catastale attribuita al fabbricato non ha alcuna efficacia retroattiva e il valore indicato non è equiparabile alla rendita presunta che il contribuente, ex lege, è obbligato a dichiarare relativamente ad altre tipologie di fabbricati. Ne consegue che, dal momento in cui viene attribuita la rendita o risulta al catasto la rendita proposta, il valore del fabbricato deve essere determinato non più con riferimento ai costi contabilizzati bensì in base al valore catastale, ma soltanto a decorrere dall'anno di imposta successivo a quello nel corso del quale l'immobile risulta provvisto di rendita.*
Infine, ai sensi dell'art. 13 comma 1 del D.lgs. n. 504/1992, "*il contribuente può richiedere al Comune al quale è stata versata l'imposta il rimborso delle somme versate e non dovute, entro il temine di tre anni dal giorno di pagamento ovvero da quello in cui è stato definitivamente accertato il diritto alla restituzione*".
Fabbricati strumentali delle cooperative agricole**:** *Poiché le cooperative agricole sono nate allo scopo precipuo di ridurre i costi di trasformazione dei prodotti agricoli ottenuti dai singoli soci, tutti produttori, e di massimizzare i guadagni con il successivo collocamento diretto dei prodotti sul mercato, devesi dedurre che l'attività agricola dei soci si integra con quella della cooperativa in un rapporto di reciproca strumentalità e complementarietà; nell'ambito, pertanto, di tale contesto, il complesso immobiliare della cooperativa agricola deve essere considerato strumentale per l'esercizio della sua attività e, quindi, «rurale» (secondo anche l'orientamento espresso in materia dalla Corte di Cassazione), con conseguente esenzione dall'imposta comunale sugli immobili ed attribuzione ai fabbricati in parola della specifica categoria catastale D10, prevista*

dalla legge n. 139 del 1998 (Sentenza n. 77 del 27 novembre 2003).
Chalet in legno**:** *In difetto di una congrua motivazione, la tassazione ai fini dell'Imposta Comunale sugli immobili di uno chalet in legno non può essere equiparata a quella di un immobile in muratura, specialmente se al contribuente non è stata notificata la rendita catastale, ed il vizio di motivazione è sanzionato con la nullità dell'avviso di accertamento ai sensi dell'art. 42 del D.P.R. n. 600/73* (Sentenza n. 24 del 19 febbraio 2004).
Giardino «pertinente»: La Corte di Cassazione ha stabilito che il mero frazionamento di un'area non comporta necessariamente e automaticamente una modifica della sua destinazione d'uso e della sua natura pertinenziale. Ne discende che, secondo la **lettera a) del comma 1 dell'articolo 2 del D.lgs 504 del 30.12.1992** (nella parte in cui sancisce che si considera «parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza»), va esclusa l'autonoma tassazione Ici per la porzione di terreno edificabile adibita a giardino dell'abitazione (Sentenza n. 19375 del 17 dicembre 2003).
La nozione di pertinenza deve configurarsi esclusivamente alla disposizione di carattere generale contenuta nell'articolo **817 del codice civile**, dove si statuisce che sono pertinenze **le cose destinate in modo durevole al servizio o all'ornamento di un'altra cosa**. Da tale norma si trae il convincimento che per accertare l'esistenza del vincolo pertinenziale occorrono sia l'elemento **oggettivo** della durevole destinazione della cosa accessoria a servizio della cosa principale sia l'elemento **soggettivo** che si traduce nella volontà dell'avente diritto a creare tale destinazione.
L'accertamento della sussistenza di tale vincolo di "strumentalità o complementarietà funzionale" costituisce un apprezzamento di fatto. Pertanto, ne consegue che è irrilevante la circostanza, di rilievo puramente formale, che l'area pertinenziale e la costruzione principale siano censite catastalmente in modo distinte, con una distinta rendita catastale.

B. Per le aree fabbricabili
B.1. La determinazione della base imponibile.
La base imponibile delle aree fabbricabili è costituita dal valore venale in commercio al 1° gennaio di ogni anno di tassazione, tenendo conto dei seguenti elementi valutativi:
- zona territoriale di ubicazione;
- indice di edificabilità;
- destinazione d'uso consentita;
- oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione;
- prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.

E' agevole rilevare che la base imponibile delle aree fabbricabili può facilmente mutare per ogni anno di imposizione, posto che la sua quantificazione dipende in modo particolare dall'evoluzione e sviluppo dei piani urbanistici attuativi e soprattutto dall'andamento del mercato immobiliare.
Il Comune può determinare periodicamente detto valore, suddividendo il territorio per zone omogenee (D.lgs. 15/12/1997, n. 446, art. 59, lett.g.).
Il valore così determinato non potrà essere rettificato con atti di accertamento da parte del Comune qualora venga preso a base dal contribuente per la valutazione della propria area fabbricabile.
B.2. "Area fabbricabile": legislazione e giurisprudenza a confronto.
A tal proposito, è necessario chiarire cosa significhi esattamente "**area fabbricabile**".
Legislazione: Per la legge (**D.lgs. 504 del 1992 art. 2**) sono considerate edificabili le aree che possono essere edificate attualmente, cioè mediante semplice concessione edilizia.
Il dettato della legge così si esprime all'art. 2 lettera b): «*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 esproprio per pubblica utilità*».
La nozione di edificabilità "di fatto" va utilizzato solo nell'ipotesi in cui il Comune impositore sia sprovvisto di strumenti urbanistici a carattere generale, quali il piano regolatore generale o il piano di fabbricazione, ossia quando sia assente il concetto di edificabilità "di diritto o legale". Precisazione, questa, che dovrebbe ben costituire l'esatta interpretazione del congiuntivo normativo "ovvero".
Giurisprudenza: Molto dibattuta è, anche in giurisprudenza, la questione relativa al momento a decorrere dal quale un'area può essere considerata edificabile.
Secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, un'area è edificabile ed è soggetta a Ici se risulta inserita nel P.R.G. anche se il Comune non ha adottato un piano di lottizzazione (Sentenza n. 25 dell'8 aprile 2004).
Secondo altro orientamento il concetto di edificabilità non va inteso come edificabilità **legale**, bensì come edificabilità **di fatto**. Un terreno, non può essere considerato come area effettivamente edificabile in mancanza di una lottizzazione regolarmente approvata dal Comune, in quanto soltanto la lottizzazione costituisce lo strumento indispensabile alla concreta attuazione del P.R.G. (Sentenza n. 739 del 28 novembre 2002).
La Corte di Cassazione con sentenza 13817 del 18/09/2003, ha affermato che *è sufficiente la deliberazione di adozione del piano regolatore da parte del Consiglio comunale, che conferisce allo strumento urbanistico efficacia immediata. La successiva deliberazione dell'organo regionale perfeziona lo strumento, ma ai fini tributari il terreno è un'entità valutabile sulla base della destinazione edificatoria. E questa destinazione è già recepita dai consociati come esistente*.
Anche la sentenza n. 16751 del 24 agosto 2004 ha ribadito che **è sufficiente che il terreno sia inserito in un piano regolatore generale per far scattare il versamento dell'Ici**. I giudici della Cassazione hanno così chiarito che il concetto di edificabilità non deve necessariamente discendere da piani urbanistici particolareggiati, poiché è sufficiente l'inserimento del terreno

nel P.R.G. **I piani attuativi** - precisa quindi la sentenza - **potranno rilevare ai fini Ici solo sulla minore o maggiore quantificazione dell'imposta, ma in nessun caso potranno incidere o meno sulla debenza del tributo.**
Di recente, la **Suprema Corte**, sez. trib**. n. 21644** del 16 novembre 2004, con una **pronuncia fortemente innovativa**, ha stabilito che, ai fini ICI, i terreni, pur se inclusi in zone edificabili nel P.R.G. adottato ed approvato, finchè non vengono approvati i piani attuativi, o fin quando sono vigenti le norme di salvaguardia, non possono essere considerati immediatamente utilizzati a scopo edificatorio e, conseguentemente, devono essere ritenuti agricoli.
La sentenza appare però in contrasto con l'orientamento espresso in passato dal Ministero delle Finanze e dalla stessa giurisprudenza di legittimità e non sembra interpretare in modo convincente le intenzioni del legislatore, posto che l'art. 2 del D.lgs. n. 504/92, pur se non chiaramente formulato, non sembra affatto postulare l'approvazione dei piani attuativi per l'attribuzione della qualifica di edificabili ai terreni soggetti ad imposizione.

C. <u>Per i terreni agricoli</u>

La base imponibile è costituita dal reddito dominicale risultante in catasto al 1° gennaio dell'anno in corso, aumentato del 25% e moltiplicato per **75**.

4. <u>Quanto, come e quando si deve pagare</u>

L'imposta si determina applicando alla base imponibile l'aliquota stabilita dal Comune ove è ubicato l'immobile (compresa, normalmente, tra il 4 e il 7 per mille). I Comuni possono fissare aliquote diverse ed agevolate in relazione al tipo di immobile.
L'Ici va versata in due rate: la prima rata, da pagare tra il 1° e il 30 giugno, è pari al 50% dell'imposta dovuta, calcolata sulla base dell'aliquota e delle detrazioni dei 12 mesi dell'anno precedente; la seconda rata, da versare tra il 1° e il 20 dicembre a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno, è calcolata applicando le aliquote e le detrazioni deliberate per l'anno in corso e sottraendo quanto già versato a titolo di acconto.
E' possibile anche effettuare il versamento in un'unica soluzione entro il termine previsto per l'acconto, applicando le aliquote e le detrazioni stabilite dal Comune per l'anno in corso.
Se si possiedono più immobili nello stesso Comune, basterà un unico versamento per l'Ici complessivamente dovuta; diversamente, è necessario effettuare distinti versamenti per ogni Comune. Il pagamento va effettuato presso gli uffici postali, il concessionario della riscossione o le banche convenzionate con il concessionario stesso, salvo diverse disposizioni del Comune.
Nei comuni convenzionati è possibile effettuare il versamento dell'Ici utilizzando il nuovo modello F24 ICI. Ciò consente al contribuente di compensare l'imposta da versare con eventuali crediti maturati per altri tributi erariali (Irpef, Iva ecc.) o, qualora previsto dal Comune, di compensare le imposte dovute con crediti relativi all'Ici dell'anno precedente.

4.1. Il Consiglio di Stato frena la proliferazione delle aliquote Ici

"I Comuni non possono fissare aliquote Ici differenti tra le diverse categorie di immobili destinati ad usi non abitativi in carenza di una disposizione che disciplini tale potere comunale": è questo il principio affermato dal Consiglio di Stato con la decisione del 10 febbraio 2004 n. 485.
L'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 504/1992 prevede che i Comuni possano deliberare l'aliquota in misura non inferiore al **4 per mille**, né superiore al **7 per mille**. L'aliquota può essere diversificata entro tale *range* per gli immobili diversi dalle abitazioni, per gli immobili posseduti in aggiunta all'abitazione principale, o per gli alloggi non locati, ma nessuna distinzione è possibile all'interno di ciascun gruppo. L'impossibilità per i Comuni di fissare le aliquote Ici differenti tra le diverse categorie di immobili destinati ad usi non abitativi è la conseguenza della mancata previsione normativa da parte del legislatore ordinario di un siffatto potere regolamentare a livello locale che, quindi, ha spazi di manovra estremamente contenuti.
Di conseguenza l'importante principio sancito dal Consiglio di Stato è che deve ritenersi «escluso il ricorso a **procedimenti analogici integrativi** del contenuto di tali disposizioni e la stessa interpretazione estensiva è ammessa senza però che ne possa discendere l'applicabilità delle norme a casi non previsti in modo tipico e puntuale».
Il giudice amministrativo, con la decisione in commento, ha fornito un'interpretazione rigida di tale norma, precludendo, così, il proliferare di ingiustificate fattispecie impositive.

4.2 Il credito Ici del Comune fa scattare il privilegio sui beni mobili del debitore

I Comuni possono esercitare il privilegio generale sui beni mobili del debitore per i crediti Ici. Il principio è stato affermato dal tribunale di Torino, sezione fallimentare, con la sentenza n. 33421 del 6 luglio 2004.
La questione sull'estensione del privilegio generale alle entrate tributarie di Comuni e Province è molto dibattuta: l'articolo **2752, comma 4,** del Codice civile **limita** i privilegi ai crediti per imposte, tasse e tributi previsti dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni.
Il tribunale di Torino, invece, ha ritenuto (o meglio interpretato…) che, al di là della formulazione letterale dell'articolo 2752, deve essere riconosciuto il privilegio anche al credito Ici, nonostante il tributo **non sia disciplinato** dal Testo unico della finanza locale del 1931 screditando, così, l'assunto secondo il quale si afferma che all'Ici, disciplinata da un decreto legislativo del 1992, non può essere riconosciuto un privilegio accordato ai soli tributi previsti dalla legge sulla finanza locale in vigore all'epoca dell'entrata in vigore del Codice civile.
Per il tribunale l'espressione codicistica è qualificabile come "**di genere**" piuttosto che indicativa di uno "**specifico**" testo di legge; in sostanza la legge accorda il privilegio generale ai tributi di Comuni e Province, previsto dalla normativa relativa alla finanza locale,

senza fare un riferimento specifico al Testo unico del 1931. Arrivare a conclusioni diverse significa ancorare il riconoscimento del privilegio ai tributi previsti da un testo di legge in grandissima parte non più in vigore, pervenendo così ad uno svuotamento della dispozione normativa.

4.3. Detrazioni e riduzioni d'imposta

Per l'abitazione principale viene concessa una detrazione di imposta di **103,29 euro**, rapportata ai mesi nei quali l'immobile è stato utilizzato come dimora abituale.

I Comuni possono elevare la detrazione per l'abitazione principale fino ad abbattere totalmente l'imposta dovuta per questa abitazione.

Dal 1° gennaio 2001 l'aliquota ridotta prevista per l'abitazione principale si applica anche alle pertinenze, indipendentemente dal fatto che il Comune impositore abbia o meno deliberato l'estensione della riduzione dell'aliquota anche alle pertinenze medesime.

Per i cittadini italiani residenti all'estero, la casa posseduta a titolo di proprietà o usufrutto si considera "adibita ad abitazione principale" a condizione che non risulti affittata.

Analoga possibilità, se viene deliberata dal Comune, è concessa agli anziani non autosufficienti che acquisiscono la residenza negli Istituti di assistenza e ricovero.

La legge 1° agosto 2003 n. 206 stabilisce che gli oratori godono dell'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili, in quanto sono da considerare come pertinenze degli edifici di culto.

Giurisprudenza

La detrazione Ici per abitazione principale spetta anche quando la residenza è altrove: In tema di Ici, l'articolo 8, comma 2, del D.lgs 504/1992 lega la detrazione d'imposta all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, **a prescindere dalla residenza anagrafica**. In base alla norma, così come scritta, l'appartamento costituente la casa dove abitualmente si abita, ovunque esso si trovi, ha diritto alla detrazione. I giudici della Ctr Lazio sostengono che, se la volontà del Legislatore fosse stata in senso diverso, non sarebbe stato difficile tradurla esplicitamente e chiaramente in lettera della legge. Conseguenza del principio affermato è che le risultanze anagrafiche costituiscono semplici **indizi** che possono essere, come tali, anche insufficienti a costituire la prova della residenza in determinate circostanze (Sentenza n. 49/33/04 del 24 febbraio 2004).

L'agriturismo non paga l'Ici se l'immobile è davvero rurale: Sono rurali i fabbricati strumentali all'attività agrituristica, purché essa sia **connessa** all'attività propria e prevalente dell'impresa agricola. L'importante principio è stato affermato dalla Commissione Tributaria Regionale della Puglia, sezione XII, con la sentenza n. 18 del 15 gennaio 2004, la quale chiarisce che il fabbricato è rurale, e gode dei benefici fiscali, solo quando è **strumentale all'esercizio dell'attività agricola**, in base a quanto previsto dall'articolo **9 della legge 133/94.** Pertanto, il fabbricato destinato all'attività agrituristica non è soggetto all'imposta comunale sugli immobili, se l'attività stessa è connessa all'attività prevalente dell'impresa agricola.

CAPITOLO 2

La finanziaria 2005: alcune novità legislative, in materia di immobili, a partire dal 01/01/2005.

Si analizzeranno ora, in chiave critica, alcuni punti salienti della nuova **Finanziaria 2005** cercando, ove possibile, di fornire alcune delucidazioni al riguardo.

Al fine di intensificare la lotta all'evasione fiscale nel comparto dei redditi immobiliari, la Finanziaria 2005, con le disposizioni contenute nei **commi da 332 a 334**, i quali recano modifiche agli artt. 6 e 7 del D.P.R. n. 605/73, al fine di consentire una maggiore efficacia dei controlli fiscali ha operato un considerevole ampliamento delle informazioni che gli uffici pubblici e le aziende che forniscono servizi quali luce, acqua e gas ai cittadini devono fornire all'Amministrazione Finanziaria.

A tal fine, il **comma 333** prevede che tale obbligo ha effetto a partire dal **1° aprile 2005** quando, in sede di sottoscrizione del contratto, dovranno essere richiesti i dati identificativi dell'immobile.

Si segnala, inoltre che, sempre al fine di acquisire documenti utili per una efficace attività di contrasto all'evasione fiscale su locazioni e compravendite immobiliari, il **comma 344** prevede che la c.d. "Denuncia di Pubblica Sicurezza" di cui all'art. 12 del D. L. n. 59/1978 debba essere d'ora in poi trasmessa in via telematica, anche a mezzo degli intermediari abilitati, all'Agenzia delle Entrate, che provvede, poi, ad ordinare i dati per la loro successiva trasmissione al Ministero dell'Interno.

SEZIONE PRIMA

Articolo 1, commi 335, 336, 337, 338 e 540

1. La revisione del classamento delle unità immobiliari

A. Normativa

Comma 335: La revisione parziale del classamento delle unità immobiliari site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 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, è richiesta dai Comuni agli Uffici provinciali dell'agenzia del Territorio. Per i calcoli di cui al precedente periodo, il valore medio di mercato è aggiornato secondo le modalità stabilite con il provvedimento di cui al comma 339. L'agenzia del Territorio, esaminata la richiesta del Comune e verificata la sussistenza dei presupposti, attiva il procedimento revisionale con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima.

Comma 336: I Comuni, constatata la presenza di immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali, per intervenute variazioni edilizie, richiedono ai titolari di diritti reali sulle

unità immobiliari interessate, la presentazione di atti di aggiornamento redatti ai sensi del regolamento emanato con decreto del ministro delle Finanze 19 aprile 1994, n. 701. La richiesta […] è notificata ai soggetti interessati e comunicata, con gli estremi di notificazione, agli Uffici provinciali dell'agenzia del Territorio. Se i soggetti interessati non ottemperano alla richiesta entro novanta giorni dalla notificazione, gli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio provvedono, con oneri a carico dell'interessato, alla iscrizione in catasto dell'immobile non accatastato ovvero alla verifica del classamento delle unità immobiliari segnalate, notificando le risultanze del classamento e la relativa rendita. Si applicano le sanzioni previste per le violazioni dell'art. 28 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 1939, n. 1249 e succ. modd..

Si segnala che dal **1° marzo 2005** sarà possibile presentare gli atti di aggiornamento catastale anche via telematica, utilizzando l'apposito "**modello unico informatico**" che verrà approvato dall'Agenzia del territorio.

Comma 337: Le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del Comune di cui al comma 336, producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a partire dal **1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale**, indicata nella richiesta notificata al Comune, ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del Comune.

In tema di rendite catastali, il **comma 375,** sancisce che gli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati possono essere prodotti e notificati ai soggetti intestatari, a cura dell'Agenzia del Territorio, avvalendosi di procedure automatizzate. In tal caso, la firma autografa del responsabile è sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo dello stesso.

Il comma 338 innalza l'importo della sanzione amministrativa irrogata ai soggetti che si oppongano all'accesso alle proprietà private da parte dei funzionari del Catasto, in violazione dell'art. 31 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, convertito dalla L. 11 agosto 1939 n. 1249.

Per effetto di tale aumento, i nuovi importi minimo e massimo della sanzione in commento risultano pari, rispettivamente, ad **€ 258,00** ed **€ 2.066,00**.

Ed infine, il **comma 540**, prevede che concorrono alla **determinazione della rendita catastale**, si sensi dell'art. 10 del R.D.L. 13 aprile 1939, n. 652, convertito con modificazioni nella L. 11 agosto 1939, n. 1249, gli elementi costitutivi degli opifici e degli altri immobili costruiti per le speciali esigenze di un'attività industriale o commerciale **anche se fisicamente non incorporati al suolo**.

Tali fabbricati "mobili" sono assoggettati ad **ICI.**

B. Spunti costruttivi

Il meccanismo. Il meccanismo, della normativa di cui sopra descritta, prevede che un Comune, constatato che la differenza media fra valori catastali e valore di mercato in una determinata microzona (quartiere) è superiore alla stessa differenza della media delle altre microzone, può chiedere al Catasto la **revisione del classamento** degli immobili in quella microzona. In sostanza, se nella media comunale i valori catastali sono inferiori del 100% rispetto ai valori di mercato (cioè sono la metà), allora, se in una microzona questa differenza è sensibilmente superiore (per esempio i valori catastali sono solo un terzo di quelli di mercato), in questa microzona il Comune può chiedere che il Catasto riveda il classamento.

In sintesi **la correzione scatta se lo scarto fra mercato e catasto supera di un terzo il valore medio del Comune.**

Il Territorio tiene però a precisare che si tratta solo di revisione del classamento, cioè «*attribuzione della categoria e classe, a immobili singoli o insieme di immobili situati in particolari aree territoriali. Non sono assolutamente previste revisioni generalizzate delle* ***tariffe d'estimo****, che rimangono, quindi, quelle fissate con l'ultima revisione del 1990*». E tranquillizza i proprietari: «*Sono prive di fondamento le interpretazioni che fanno pensare ad un incremento generalizzato della pressione fiscale sugli immobili, in quanto si interviene solo su quote parti del territorio comunale ovvero su singole unità immobiliari per contrastare evasione e conseguire migliori livelli di perequazione*», smentendo, invece, chi sostiene che di **FATTO** anche i relativi estimi risentirebbero di questi cambiamenti.

Le aree interessate, specifica il Territorio, sono quindi «*limitate e caratterizzate da elevati livelli di sperequazione, che hanno acquisito nel tempo una particolare qualificazione, oppure siano state interessate da processi di degrado*». La revisione, infatti, può essere chiesta anche in diminuzione.

Queste innovazioni normative sono, dunque, finalizzate a:

a) recuperare aree di evasione conseguenti all'omessa presentazione di denunce catastali (obbligatorie) da parte dei soggetti interessati, soprattutto in caso di trasformazioni e ristrutturazioni di immobili;

b) perseguire migliori livelli perequativi attraverso interventi in aree territoriali per le quali lo scostamento (positivo o negativo) tra i valori medi di mercato e quelli catastali risulta significativamente difforme rispetto alle altre aree territoriali comunali.

La casistica. Peraltro, il lavoro che attende gli uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio, per determinare analiticamente questi rapporti, è tutt'altro che semplice, ancorché mitigato dal fatto che in realtà i comuni interessati alla disposizione, sono limitati alle città metropolitane, a quelle storiche e artistiche, ad alcuni capoluoghi regionali o provinciali e a pochi altri centri turistici marini o montani, poiché in gran parte degli 8.100 comuni, gli incrementi di valore sono stati omogenei.

Fondamentale è la precisazione sul fatto che il Territorio, dopo averne accertato i presupposti, provvederà alla puntuale rivisitazione dei classamenti dei segmenti immobiliari (residenze, uffici, etc.) interessati dai suddetti processi, con conseguente variazione della categoria o della classe, ma con applicazione delle

vigenti tariffe d'estimo, risalenti al 1990. Questo vuol dire che non ci saranno scorciatoie: l'immobile passerà di classe **se ricorreranno i fattori intrinseci ed estrinseci che lo giustificano**. Se una casa di categoria A3, per intenderci, non ha nessuna delle caratteristiche della categoria A2, non potrà cambiare. Non basta infatti l'aumento dei valori di mercato. Più probabile invece un cambio di classe all'interno della stessa categoria, spesso legato al mutamento dell'assetto del quartiere, ma con effetti fiscali assai diversi.
Ovviamente, non è detto che tutte le unità delle microzone dovranno subire incrementi, in quanto è plausibile che ne vengano ritoccate solo alcune, ad esempio dei negozi o degli uffici o dei complessi commerciali, evitando o limitando l'intervento sulle abitazioni.
Le reazioni. Ovviamente non potevano mancare le proteste (o se si preferisce scambio d'opinioni…), a rendere ancor più complicato l'argomento, tra chi definisce "***pressoché certo***" l'aggravio causato dal riclassamento degli immobili, "***dati gli appetiti dei Comuni***" (Confedilizia), chi ringrazia ironicamente "***per le belle promesse elettorali***" (Appc) e chi sostiene, invece, che "***La possibilità di riclassamento è una misura che si discute da molti anni e riguarda un'esigenza ineludibile: quella di riordinare i valori catastali fermi da decenni e ripristinare l'equità perché in questi anni si sono determinati nelle città indubbie sperequazioni***" (Anci-Cnc).

SEZIONE SECONDA

Articolo 1, commi 341, 342 e 343
La liquidazione dell'imposta derivante dai contratti di locazione.
Le disposizioni introdotte dal legislatore interessano quei contratti in cui il locatore è un privato, come tali soggetti ad imposta proporzionale di registro con aliquota del 2% (ridotta allo 0,50% se la locazione riguarda fondi rustici).
A. Normativa
Comma 341: Al Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro,di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e successive modificazioni e integrazioni, dopo l'articolo 52 è inserito il seguente:
«Articolo 52-bis - (*Liquidazione dell'imposta derivante dai contratti di locazione*) - **1**. La liquidazione dell'imposta complementare di cui al precedente articolo 42, comma 1, è esclusa qualora l'ammontare del canone di locazione relativo a immobili, iscritti in catasto con attribuzione di rendita, risulti dal contratto in misura non inferiore al **dieci per cento** del valore dell'immobile determinato ai sensi dell'articolo 52, comma 4. Restano comunque fermi i poteri di liquidazione dell'imposta per le annualità successive alla prima».
In altri termini, non sarà possibile per l'Ufficio procedere alla liquidazione dell'imposta di registro complementare riguardante i contratti di locazione:
registrati e relativi ad immobili accatastati forniti di rendita catastale,
quando il canone di locazione dichiarato non è inferiore a quello minimo, forfetariamente determinato in misura pari al 10% del valore catastale dell'immobile.
Comma 342: Al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, dopo l'articolo 41-bis è aggiunto il seguente:
«Articolo 41-ter - (*Accertamento dei redditi di fabbricati*) **1**. Le disposizioni di cui ai precedenti articoli 32, comma 1, numero 7, 38, 40 e 41-bis non si applicano con riferimento ai redditi di fabbricati derivanti da locazione dichiarati in misura non inferiore a un importo corrispondente al maggiore tra il canone di locazione risultante dal contratto ridotto del 15 per cento e il 10 per cento del valore dell'immobile.
2. In caso di omessa registrazione del contratto di locazione di immobili, si presume, salva documentata prova contraria, l'esistenza del rapporto di locazione anche per i quattro periodi d'imposta antecedenti quello nel corso del quale è accertato il rapporto stesso; ai fini della determinazione del reddito si presume, quale importo del canone, il 10 per cento del valore dell'immobile.
3. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, il valore dell'immobile è determinato ai sensi dell'articolo 52, comma 4, del Testo Unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e successive modificazioni».
Comma 343: Le disposizioni degli articoli 52-bis del Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 31, e 41-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotti, rispettivamente, dai commi 341 e 342, non trovano applicazione nei confronti dei contratti di locazione di immobili a uso abitativo stipulati o rinnovati a norma degli artt. 2, comma 3 e 4, commi 2 e 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.
B. Spunti costruttivi
Il meccanismo. L'applicazione del meccanismo previsto dai commi dal 341 al 342 dell'articolo unico della legge finanziaria 2005, fra le disposizioni emanate per la lotta all'evasione dei redditi da locazione, prevede, ai fini dell'imposta di registro e delle imposte sui redditi, due nuove norme: gli articoli 52 bis, aggiunto al Dpr 131/86, e l'articolo 41 ter, aggiunto al Dpr 600/73.
La strategia del governo si orienta su due fronti.
Il primo, è quello di una sorta di "**minimum tax**" sugli immobili che, però, rischia di restare un'arma spuntata. La presunzione del canone pari al 10% del valore catastale, se regge nelle grandi città, si rivela esagerata in quelle minori. Non solo. I valori dell'Osservatorio immobiliare dell'agenzia del Territorio, che è il riferimento ufficiale in caso di contenzioso, sono quasi sempre inferiori al dieci per cento. La portata della norma, comunque, coinvolgerà, oltre alle locazioni abitative non comprese in quelle della legge 431/98 (case vacanza e alcune tipologie di locazioni transitorie), tutti gli immobili non abitativi: uffici, negozi, capannoni. Dunque, se i canoni annui dichiarati corrispondono ad almeno il 10% del valore catastale dell'immobile **non scatteranno accertamenti** automatici su Irpef, Ires e

imposta di registro.
Qualora, invece, l'importo dichiarato nel contratto risulti inferiore al 10% del valore catastale dell'alloggio, **gli uffici dell'agenzia delle Entrate sottoporranno a rettifica il valore denunciato** sia agli effetti del registro, sia a quelli delle imposte dirette, sulla base del "canone catastale" medesimo, con possibile riflesso anche sulle annualità successive alla prima.
In questo caso il Fisco notificherà al contribuente un avviso di accertamento parziale (art. 41 bis del D.P.R. 600/73). Da parte sua il contribuente potrà scegliere fra **tre** opportunità:
aderire all'accertamento: il contribuente ha diritto, non presentando ricorso e pagando quanto dovuto entro 60 gg. dalla notifica dell'atto, alla riduzione delle sanzioni fino ad un quarto;
ricorrere contro l'atto. La scelta tra pagare subito anziché avviare un contenzioso dipende dagli strumenti di prova che il contribuente ha a disposizione per contestare l'Amministrazione. Se segue questa strada il contribuente potrà dimostrare, ad es., il mancato pagamento del canone da parte dell'inquilino, ovvero che l'immobile è rimasto sfitto; dimostrare che l'immobile è situato in località turistica con stagione ridotta, ecc..
Il ricorso va presentato entro 60 gg. allo stesso ufficio che ha emesso l'accertamento e nei 30 gg. successivi se ne deposita copia alla Commissione Tributaria Provinciale;
tentare una conciliazione. Nel caso *de quo,* il contribuente deve presentare, entro 60 gg. dalla notifica dell'atto, istanza in carta libera. L'ufficio convocherà il contribuente entro 90 gg. ed avvierà un tentativo di conciliazione. Se il contribuente ritiene che la nuova proposta sia adeguata procederà al pagamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni. In caso contrario, potrà opporsi e presentare ricorso.
Nel caso, poi, di **omessa registrazione del contratto**, gli Uffici finanziari possono presumere l'esistenza di un rapporto di locazione sia per l'anno oggetto di accertamento che per i quattro periodi d'imposta precedenti. Il canone sarà pari alla rendita catastale rivalutata dell'immobile, moltiplicata per il 10% senza diritto ad alcuna deduzione forfetaria di spese, normalmente del 15% del valore del contratto di locazione.
Individuata la base imponibile, l'ufficio provvederà ad accertare (articolo 41 bis del D.P.R. n. 600/73) la maggiore imposta ai fini Irpef o Ires e procederà alla liquidazione dell'imposta complementare di registro (art. 42 D.P.R. n. 131/1986). Di tutto ciò, il contribuente può fornire prova contraria, cioè che l'immobile è detenuto ad altro titolo come uso gratuito, usufrutto o contratto di comodato.
A tal proposito, il **comma 346** prevede la **nullità dei contratti di locazione** se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati. In altri termini, il contratto di locazione produce i propri effetti non soltanto verso il Fisco, ma anche *erga omnes*.
L'altro fronte, quello dei controlli, vede sorgere nuovi obblighi a carico dei Comuni e delle società erogatrici di servizi, che dovranno inviare all'Anagrafe tributaria i dati relativi ai permessi edilizi e ai contratti fornitura di gas, acqua e telefono (per l'energia elettrica l'obbligo esisteva già). Insieme, invieranno anche gli identificativi catastali dell'immobile interessato.
La casistica. Il regime del 10% si applica ai contratti stipulati in regime libero, ai sensi dell'**articolo 1571 e seguenti del Codice civile** (relativi a case vacanza e foresterie, case di lusso, ville, case vincolate), nonché quelli relativi a immobili commerciali e professionali, regolati dalla legge 392/78.
Sono invece escluse le tipologie contrattuali previste dalla legge 431/98, cioè: i contratti a mercato libero (durata quattro anni più quattro), i contratti "concordati" (canone ridotto e durata tre anni più due), i contratti transitori (canone ridotto, durata da 1 a 18 mesi), e per studenti (canone ridotto e durata da sei mesi a tre anni).
E, sempre, in tema di locazione, è stato finalmente varato il provvedimento che estende a livello nazionale **l'efficacia degli affitti convenzionati** e che di fatto **"liberalizza"** le mini-locazioni, da uno a diciotto mesi.
Il decreto del ministero delle Infrastrutture (14 luglio 2004) **sostitutivo** degli accordi sulle locazioni concordate, che darà effetti quest'anno (in base alla legge di riforma n. 431/98 avrebbe dovuto prendere il via entro luglio 1999), estende a tutti i comuni e non solo a quelli dove le organizzazioni dei proprietari e degli inquilini hanno concluso i c.d. **"accordi territoriali",** l'efficacia dei tre tipi di locazioni abitative convenzionate. Si tratta degli affitti di tre anni più due, per studenti universitari, da sei mesi a tre anni di durata e quelli transitori brevi, da uno a 18 mesi.
Le **condizioni** a cui possono essere conclusi i nuovi contratti sono quelle dell'accordo già vigente nel **comune demograficamente omogeneo di minore distanza territoriale anche situato in altra regione.** Saranno anche utilizzati i moduli contrattuali, nonché la tabella di ripartizione delle spese tra proprietario e inquilino, allegati al decreto del ministero delle Infrastrutture datato 30 dicembre 2002.
Il decreto chiarisce, altresì, che:
i **canoni dei nuovi contratti convenzionati** saranno quelli previsti negli accordi dei comuni più vicini, aggiornati al 100% della variazione Istat dei prezzi al consumo (più precisamente quella intervenuta tra il mese successivo alla data di stipulazione dell'accordo e il mese precedente alla data di sottoscrizione del nuovo contratto). Questa regola vale, però, solo per i comuni in cui sono stati ancora sottoscritti accordi e non per tutti gli altri;
l'aggiornamento del canone al costo della vita, nel corso del contratto, sarà invece pari al 75% del successivo incremento Istat.
Gli effetti del decreto sostitutivo:
Canone concordato di 5 anni (3 + 2 di rinnovo automatico). Si potranno stipulare in tutti i comuni italiani e non solo in quelli dove sono stati conclusi accordi territoriali. Solo nei centri ad alta tensione abitativa, identificati dalla delibera Cipe del 13 novembre 2003, i proprietari potranno godere degli sconti fiscali.
Nella realtà ci sono tre conseguenze:

nei comuni ad alta tensione abitativa dove sono stati già conclusi accordi non cambia nulla;
nei comuni ad alta tensione abitativa in cui non sono mai stati conclusi accordi territoriali diventa possibile stipulare locazioni di 3 anni + 2, riferendosi all'accordo del comune **"omogeneo più vicino".** I proprietari hanno diritto agli sconti fiscali.
Nei comuni non ad alta tensione abitativa, si potranno sottoscrivere contratti di locazione di **"soli"** 3 anni + 2 (anziché di 4 + 4 anni), ma i proprietari non godranno di agevolazioni Irpef e di registro.
Studenti universitari. Valgono quasi gli stessi criteri previsti per gli affitti di tre più due anni di durata. In pratica, però, non cambia nulla rispetto al passato perché, a quanto risulta, in tutti i comuni sedi di corsi universitari o parauniversitari hanno concluso accordi territoriali. Altrove non si può, comunque, concludere questo tipo di locazioni.
Locazioni transitorie. Saranno quelle più coinvolte nel nuovo decreto. Chi le conclude non gode mai, in tutta Italia, di agevolazioni Irpef e di registro. La convenienza, se esiste, è perciò solo quella della durata breve (da un mese a un anno e mezzo) del contratto. Pertanto, mentre prima erano materialmente impossibili locazioni brevi nei comuni dove non vigeva un accordo territoriale, ora l'ostacolo è stato rimosso.

Le reazioni. Anche in questo caso non sono mancate voci critiche relative alle indiscrezioni sulla manovra.
Ciò che sembra fare acqua è soprattutto il meccanismo dei controlli, sulla "minimum tax" locativa, che contiene un'oggettiva contraddizione.
In caso di omessa registrazione, se c'è un controllo, viene presunto un canone pari al 10% del valore catastale, **salvo documentata prova contraria**, anche per le quattro annualità precedenti. Questo meccanismo è espressamente previsto dalla finanziaria ma riguarda solo le situazioni nelle quali il proprietario **non abbia neppure registrato il contratto**.
In caso, invece, il proprietario abbia effettivamente registrato il contratto ma non abbia dichiarato tutto l'importo del canone, se scatta un controllo, questo non sarà basato sul 10% ma, come di prassi, su quel complesso di indici immobiliari che sono, appunto, sintetizzati nelle quotazioni dell'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia del Territorio (Omi), cioè spesso nettamente inferiori al "canone catastale". Il proprietario, in questo caso, potrebbe così essere sì spinto a registrare il contratto, però con un canone non pari al 10% del valore catastale bensì "**adeguato**" ai valori Omi. In caso di controllo, infatti, ne uscirebbe quasi certamente senza conseguenze.
I valori Omi, insomma, rischiano di diventare il vero parametro di adeguamento degli evasori, costretti certo a uscire dalle nebbie della mancata registrazione (per la quale rischierebbero sanzioni e imposte mediamente più pesanti) ma intenzionati comunque a dichiarare il meno possibile, sfidando gli accertamenti. E ancora una volta le stime dell'Economia risulterebbero, quindi, eccessive rispetto alle speranze e l'emersione degli affitti in nero risulterebbero più in termini numerici che economici.

Per chiarire ulteriormente la materia in tema di locazioni si riporta un quesito con la relativa risposta posto durante Telefisco 2005.
Quesito: Nella lotta all'evasione una sola base per la presunzione del 10 per cento.
Dall'applicazione letterale dei commi 341, 342 e 343 della Legge Finanziaria emerge che non verrà liquidata l'imposta di registro né effettuati accertamenti ai fini delle imposte dirette se il canone di locazione dichiarato è pari ad almeno il 10% del valore dell'immobile. Canone determinato secondo l'art. 52, co. 4, del Dpr n. 131/86, il quale fa riferimento a moltiplicatori che, per le abitazioni, sono diversi a seconda delle imposte. Si arriva quindi a un "valore" ai fini dell'imposta di registro che è pari alla rendita catastale (aggiornata del 5%) moltiplicata per 110, se si tratta di abitazione principale (la quale può essere infatti locata) o per 120 (altre abitazioni); mentre ai fini delle imposte dirette il moltiplicatore è in ogni caso 100. Si ritiene corretta e giustificata la presenza di tre diverse basi imponibili "forfetarie" come canone di locazione della stessa unità immobiliare abitativa? Si consideri che il problema riguarda anche gli altri fabbricati: categorie C1 ed E (per il registro il moltiplicatore è 40,8, per le imposte dirette 34) e A/10 e D (per il registro il moltiplicatore è 60 e per le imposte dirette 50).
Risposta.
Non sono condivisibili le conclusioni sulla coesistenza di tre diverse basi imponibili "forfetarie" come canone di locazione della stessa unità abitativa, ai fini di rendere operative le norme che limitano il potere di accertamento per le imposte sui redditi e che escludono la liquidazione dell'imposta complementare di registro. La modalità di determinazione del valore su base catastale prevista per l'imposta di registro rileva anche al fine dell'accertamento dei redditi di fabbricati. Il comma 342 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2005 precisa, infatti, che il "valore dell'immobile" come determinato applicando alla rendita i moltiplicatori rivalutati previsti ai fini dell'imposta di registro dalla legge 350/03 e, successivamente dalla legge 191/04 di conversione del decreto legge 220/04, si deve ritenere, in particolare, che, in materia di locazione, ai moltiplicatori si applichi sempre la rivalutazione del 20%. L'unica ipotesi in cui la rivalutazione di moltiplicatori deve essere operata nella misura del 10% riguarda, infatti, i trasferimenti – a titolo oneroso o gratuito – delle case di abitazione non di lusso per le quali ricorrono le condizioni di cui alla nota II-bis all'art. 1 della tariffa, parte prima, del Testo Unico dell'imposta di registro (art. 2, comma 63, della L. 350/03). Tale previsione agevolativa, prevista dalla L. 191/04 è tesa a ridurre l'onere tributario, in sede di acquisto, qualora l'acquirente sia in possesso di determinati requisiti ma non ha ragione di essere in caso di locazione dell'immobile.

Allegato n. 1

CATEGORIE CATASTALI			
Cod.	**Tipologia**	**Cod.**	
A/1	Abitazioni di tipo signorile	B/3	Prigioni e riformatori
A/2	Abitazione di tipo civile	B/4	Uffici pubblici
A/3	Abitazione di tipo economico	B/5	Scuole, laboratori scientifici
A/4	Abitazione di tipo popolare	B/6	Biblioteche, pinacoteche, musei, accademie, ecc.
A/5	Abitazioni di tipo ultrapopolare	B/7	Cappelle e oratori
A/6	Abitazioni di tipo rurale	B/8	Magazzini sotterranei per depositi di derrate
A/7	Abitazioni in villini	C/1	Negozi e botteghe
A/8	Abitazioni in ville	C/2	Magazzini e locali di deposito
A/9	Castelli e palazzi storico/artistici	C/3	Laboratori per atti e mestieri
A/10	Uffici e studi privati	C/4	Fabbricati e locali per esercizi sportivi
A/11	Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi	C/5	Stabilimenti balneari e di acque curative
B/1	Convitti, orfanotrofi, ospizi, conventi, caserme ecc.	C/6	Stalle, scuderie, rimesse ed autorimesse
B/2	Case di cura e ospedali	C/7	Tettoie chiuse o aperte

Allegato n. 2

I TRIBUTI SULLE COMPRAVENDITE				
Tipo di acquisto	**Imposta di registro**	**Iva**	**Imposte Ipotecarie e catastali**	**Imposta di bollo**
I° casa venduta da privato	3% al prezzo denunciato	0	€ 336,00	€ 230,00
Casa senza agevolazioni, ufficio o negozio venduti da privato	7% prezzo denunciato	0	3% prezzo denunciato	€ 230,00
I° casa venduta da impresa costruttrice	€ 168,00	4% prezzo denunciato	€ 336,00	€ 230,00
Altra casa senza agevolazioni e non di lusso, o ufficio o negozio venduti da impresa costruttrice	€ 168,00	10% prezzo denunciato	€ 336,00	€ 230,00
Casa di lusso venduta da impresa costruttrice	€ 168,00	20 % prezzo denunciato	€ 336,00	€ 230,00

Allegato n. 3

Le principali voci di aumento delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, di bollo, di concessioni governative, dei tributi speciali catastali e delle tasse ipotecarie in vigore dal 1° febbraio 2005

Tipo di atto	Vecchi importi	Nuovi importi
CASA		
Registro, ipotecarie e catastali, (*) bollo, (**) tributi speciali catastali e (***) tasse ipotecarie		
Compravendite di prima casa soggette a Iva	€ 387,33	€ 504,00
Compravendite di prima casa soggette a imposta di registro	€ 258,22	€ 336,00
(*) Rogiti a registrazione telematica	€ 176,00	€ 230,00
(*) Note di trascrizione inviate telematicamente	-	€ 59,00
(**) Consultazione mappe catastali cartacee	€ 10,32 (mezz'ora)	€ 10,00 (al giorno)
(***) ispezione ipotecaria per ogni nominativo	€ 2,58	€ 6,00
(***) Certificati ipotecari individuali	€ 15,49	€ 20,00
Contratti preliminari (senza acconti)	€ 129,11	€ 168,00
Cessione di contratti d'affitto pluriennali	€ 51,65	€ 67,00
Contratti di locazione (imposta minima)	€ 51,65	€ 67,00
Contratti di comodato di immobili	€ 129,11	€ 168,00

Allegato n. 4

VALORE CATASTALE DEI BENI IMMOBILI (*)

Legenda **RD**= reddito dominicale iscritto in catasto **RC**= rendita catastale iscritta in catasto			Ambito impositivo			
			Registro, ipotecaria, catastale. Valutazione automatica		IVA Valutazione automatica	ICI Base imponibile
			Dal **01/01/2004** al **31/07/2004**	Dal **01/08/2004**		
TIPOLOGIA IMMOBILE	FABBRICATI	**TERRENI**	RDx1,25x **82,5** =RDx**103,125**	RDx1,25x**90** =RDx**112,5**		RDx1,25x**75** = RDx**93,75**
		A (tranneA/10) C2, C6, C7	**Prima casa** RCx1,05x**110** =RCx**115,5**	**Prima casa** RCx1,05x**110** =RCx**115,5**	**Prima casa** RCx1,05x**100** =RCx**105**	RCx1,05x**100** =RCx**105**
			Seconda casa RCx1,05x**110** =RCx**115,5**	**Seconda casa** RCx1,05x**120** =RCx**126**	**Seconda casa** RCx1,05x**100** =RCx**105**	
		C/1 ed E	Dal **01/01/2004** al **31/07/2004**	Dal **01/08/2004**	RCx1,05x**34** =RCx**35,70**	RCx1,05x**34** =RCx**35,70**
			RCx1,05x**37,4** =RCx**39,27**	RCx1,05x**40,8** =RCx**42,84**		
		B e altri C	RCx1,05x**110** =RCx**115,5**	RCx1,05x**120** =RCx**126**	RCx1,05x**100** =RCx**105**	RCx1,05x**100** =RCx**105**
		A/10 e D	RCx1,05x**55** RCx**57,75**	RCx1,05x**60** =RCx**63**	RCx1,05x**50** RCx**52,50**	RCx1,05x**50** =RCx**52,50**

(*) Il valore si può ottenere applicando i moltiplicatori alla rendita catastale rivalutata, oppure moltiplicando la rendita non rivalutata per i coefficienti diretti.

Con la fattiva collaborazione dell'Avv. Daniela Lorenzo
Lecce, 07 febbraio 2005

Avv. Maurizio Villani
Avvocato Tributarista in Lecce
Patrocinante in Cassazione

PILA-PNEUS

ESERCIZIO ANAFI C.U.G.I.T. M.I.D.A.S. A.I.F.P. C.G.d.P. CONVENZIONATO

di Giacomelli Sandro & C. s.n.c.

VENDITA E ASSISTENZA PNEUMATICI • AMMORTIZZATORI

38037 PREDAZZO (TN) - Via Fiamme Gialle, 53 - Tel. e Fax (0462) 501562

EQUITALIA CARTELLA DI PAGAMENTO, ANNULLAMENTO DEL PROVVEDIMENTO DI DINIEGO DI AUTOTUTELA IN MATERIA DI IRPEG ED ILOR

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La commissione tributaria
provinciale di Salerno
Sezione 18
Reg. Generale n. 5301/07
Udienza del 19/10/2007 ore 09:00
Sentenza n. 570
Pronunciata il 19.10.2007
Depositata in segreteria il 20 Dic. 2007

Riunita con l'intervento dei Signori:
Casale Matteo Presidente
Messina Gianuario Relatore
Orilia Antonio Giudice

Ha emesso la seguente **sentenza**

- sul ricorso per ottemperanza R.G.R. n. 5301/07
- depositato il 09/07/2007, ricevuta S – 16789/2007
- relativo alla sentenza n. 231/18/2006
- contro concessionario Equitalia E.TR. S.P.A.
- Agenzia Entrate Ufficio Salerno 1

Proposto dal ricorrente:
O…….. SRL
Dif. Avv.ti Oreste e Gulielmo Cantillo e Dott. Antonio Pierri
Via Garibaldi 49 84081 Baronissi SA
Difeso da: Avv.ti Cantillo Oreste e Gulielmo Cantillo e Dr. Antonio Pierri
Via L. Cassese n. 30 84100 Salerno SA
Contro concessionario Equitalia E.TR. S.P.A.
Agenzia Entrate Ufficio Salerno 1
Proposto dal ricorrente:
O…….. SRL
Dif. Avv.ti Oreste e Gulielmo Cantillo e Dott. Antonio Pierri
Via Garibaldi 49 84081 Baronissi SA
Difeso da:
Avv.ti Cantillo Oreste e Gulielmo Cantillo e Dr. Antonio Pierri
Via L. Cassese n. 30 84100 Salerno SA

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto depositato presso questa Commissione in data 9.7.2007, la O……. Srl con sede in B……. in persona del suo Amministratore Unico, legale rappresentante pro tempore, sig……., assistita in virtù di mandato a margine del ricorso dagli avvocati Oreste e Guglielmo Cantillo e dal dr. Antonio Pierri e presso lo studio dei primi elettivamente domiciliata in Salerno alla via Cassese n. 30, ricorre "per l'ottemperanza della sentenza n. 231 della Commissione Tributaria Provinciale di Salerno, sez. 18, pronunciata il 16.6.2006, depositata il 23.10.2006, concernente l'annullamento del provvedimento di diniego di autotutela prot. n. 101639/05, in materia di irpeg ed ilor per i periodi d'imposta 1991 e 1992".
L'Agenzia delle Entrate di Salerno resiste al ricorso, con controdeduzioni depositate in data 6.9.2007, e ne chiede il rigetto perché illegittimo ed infondato.
La società ricorrente in data 15.10.2006 ha prodotto ulteriore memoria illustrativa a sostegno del ricorso.
La controversia, quindi, è stata in data odierno discussa oralmente in pubblica udienza e decisa come da dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La società ricorrente, richiamata la propria diffida ad adempiere inoltrata all'Agenzia delle Entrate di Salerno in data 27.2.2007 e da questa riscontrata con provvedimento prot. 32627 del 3.4.2007, reclama l'ottemperanza, ai sensi dell'art. 70 del dec. Leg.vo n. 546/1992, della sentenza n. 231/2006 di questa Commissione con "la nomina di un Commissario ad acta … il quale non potrà che riconoscere il diritto della società all'esenzione anche per le due annualità in oggetto e dichiarare priva di effetto la cartella di pagamento".
Per l'Agenzia delle Entrate di Salerno, invece, il giudizio proposto dalla O…….. Srl e le richieste con lo stesso avanzate sono inammissibili ed infondate, in quanto in netto contrasto con quanto si legge nella sentenza, per la quale si invoca la ottemperanza, e comunque precluse dalla natura non precettiva della stessa.
Così delineate le posizioni delle parti la Commissione ritiene di dover preliminarmente evidenziare, a chiarimento complessivo della complessa vicenda processuale, che la predetta decisione, emessa da questa stessa sezione della CTP di Salerno, in parziale

accoglimento del ricorso prodotto dalla O…….. Srl avverso il diniego opposto dall'Amministrazione Finanziaria alla richiesta 10.12.2005 di annullamento in autotutela della cartella esattoriale n. 1006867545000, recante la iscrizione a ruolo di quanto accertato per irpeg ed ilor relativamente agli anni 1991 e 1992, con avvisi di accertamento n. 27/21 e n. 32/21, impugnati con esito negativo innanzi alla giustizia tributaria, ha annullato il predetto provvedimento, per carenza di motivazione, e rigettato le altre domande.

La Commissione rileva inoltre che il giudizio di ottemperanza, previsto e disciplinato dall'art. 70 del decreto legislativo n. 546/1992, non inquadrato da larga parte della dottrina e della giurisprudenza tra quelli di mera esecuzione, implica, proprio per tale sua caratteristica, anche al fine di stabilirne l'ammissibilità nel caso concreto, la preventiva ed attenta considerazione delle effettive richieste del contribuente, nonché la verifica della natura e dei limiti del giudicato ottemperando, della sua reale incidenza sulle finalità perseguite dall'istante, delle possibilità esistenti per il giudice tributario di attuare, con propri provvedimenti o a mezzo di commissario ad acta, "gli obblighi risultanti espressamente dal dispositivo della sentenza e tenuto conto della relativa motivazione" (cfr. comma 7 del citato art. 70).

Detta formulazione della norma limita ovviamente il predetto giudizio solo ad alcune sentenze, nella individuazione delle quali questo giudice pensa sia da privilegiare non uno schema meramente formale, del tipo "condanna si, accertamento o annullamento no", ma un criterio che, sulla scorta dell'esame della volontà del giudice, emergente dalla sentenza da ottemperare, riconosca la predetta ammissibilità tutte le volte che il giudicato tributario si sostanzi, anche senza possedere i caratteri della precisione e della puntualità tipici del titolo esecutivo, in un evidente ed indiscutibile diritto del ricorrente ad ottenere una determinata prestazione dall'Amministrazione finanziaria, rispetto alla quale la stessa rimanga in una posizione di inerzia e di elusione, che può essere vinta solo con l'intervento sostitutivo del giudice dell'ottemperanza.

A tale giudice spetta quindi una forma di completamente della tutela offerta dal giudicato da ottemperare che, di conseguenza, non deve necessariamente contenere la esplicita condanna dell'Amministrazione finanziaria al pagamento di somme determinate, ma ben può sostanziarsi anche nella chiara declaratoria e/o accertamento di obblighi a provvedere da parte dell'Amministrazione o di diritti del ricorrente, rimasti inadempiuti o insoddisfatti per la ingiusta resistenza degli uffici finanziari.

Si pensi, al riguardo, alle sentenze aventi ad oggetto un "facere" diverso dal pagamento, alle disposizioni relative ad adempimenti di liquidazione prodromici ad un rimborso d'imposta, alle sentenze di generico accertamento di un credito tributario ed, infine, a tutte quelle decisioni "a contenuto positivo", che non si risolvono nel mero annullamento dell'atto amministrativo, ma incidono nella sfera dei diritti del contribuente, il quale ha interesse a che l'Amministrazione Finanziaria ottemperi al deciso.

D'altra parte, tale impostazione, oltre a sottolineare la riconosciuta differenza del giudizio di ottemperanza rispetto al concorrente giudizio civile di esecuzione, risulta coerente a quella elaborata dalla giurisprudenza e dalla dottrina nel corrispondente giudizio amministrativo, previsto e disciplinati dagli art. 37 della legge n. 1034/1971 (per il TAR) e 27 n. 4 del Testo Unico 1054/1924 (per il Consiglio di Stato).

Eppure, anche alla luce dei predetti principi, che non limitano l'ambito di applicazione del giudizio di ottemperanza alle sole sentenze di condanna dell'Amministrazione Finanziaria al pagamento di somme predeterminate, il ricorso in esame, nel quale tra l'altro le richieste della O…… Srl non si prestano ad equivoci di sorta, in quanto perfettamente esplicitate, risulta inammissibile.

In realtà la O…… Srl, con il ricorso in discussione, ancora una volta

a) ribadisce il suo diritto alla esenzione dall'irpeg e dall'ilor anche per gli anni 1991 e 1992, ricompensi nel decennio per il quale tale esenzione risulta riconosciuta con decisione definitiva n. 54/5/2004 del 22.3.2004 della CTR Campania;

b) contesta le determinazioni assunte dall'Amministrazione Finanziaria, che considera preclusivo al riconoscimento di tale diritto, in via di autotutela, il giudicato, negativo per la ricorrente, formatosi sulla impugnativa degli avvisi di accertamento n. 27/21 e n. 32/21 relativi alle predette annualità;

c) invoca da questo Giudice un provvedimento che realizzi in suo favore quanto sin qui inutilmente richiesto in via di autotutela all'Agenzia delle Entrate di Salerno, ivi compreso l'annullamento di una cartella di pagamento recante la iscrizione a ruolo dei tributi per cui è controversia, divenuta definitiva in quanto non tempestivamente impugnata.

Così inquadrata la domanda della O…….. Srl, mancano nella fattispecie in esame, ad avviso di questo Giudice, i presupposti per la esperibilità del procedimento di cui all'art. 70 del decreto legislativo n. 546/1992, sia in ragione del contenuto della decisione alla quale l'ottemperanza si riferisce, sia per il tenore delle richieste in concreto avanzate dalla società ricorrente alla Commissione ed all'eventuale nominando Commissario ad acta.

La sentenza caducatoria, della quale si chiede l'ottemperanza, non ha alcun contenuto precettivo, né incide in alcun modo sulla tutela reclamata in concreto dalla O…… Srl, essendosi limitata a rilevare un vizio di insufficiente motivazione nel provvedimento denegatorio dell'autotutela richiesta dalla società senza peraltro dichiarare o costituire, come erroneamente sostiene la ricorrente (cfr. anche atto di messa in mora e diffida), alcun obbligo per l'Amministrazione Finanziaria a "riconoscere il diritto della società a godere della esenzione decennale dall'irpeg e dall'ilor anche per gli anni 1991 e 1992".

La decisione in questione, infatti, esaurendo i suoi effetti nella mera declaratoria di un vizio di forma del provvedimento impugnato, non contiene alcuna valutazio-

ne da parte della Commissione Tributaria sul merito del rapporto sottostante, e quindi sul merito della determinazione negativa assunta dall'Amministrazione Finanziaria; né individua, perché ovviamente non poteva farlo, alcun particolare obbligo a carico della stessa, se non quello, in concreto non eseguibile con attività o strumenti sostitutori, di un completamento del procedimento con una più approfondita disamina delle questioni proposte a sostegno della istanza di autotutela ed una più esauriente esplicitazione, con riguardo alle stesse, delle ragioni del diniego opposto all'esercizio del potere discrezionale di autotutela.
Tale obbligo, che non postula peraltro l'uso di particolari confezioni o di formule sacramentali, può nel caso di specie dirsi adempiuto con il citato provvedimento prot. 32627 del 3.4.2007, con il quale l'Amministrazione Finanziaria, in risposta alla diffida della OPM ha ribadito ed integrato, la motivazione del provvedimento denegatorio della richiesta autotutela, ulteriormente precisando le ragioni dello stesso, anche con richiamo alla natura sostanziale dei giudicati ritenuti ostativi.
Né la Commissione adita potrebbe, come sembra auspicare invece la ricorrente, in alcun modo sostituirsi all'Amministrazione Finanziaria nel sanare il vizio rilevato, ed emettere in luogo della stessa, con più congrua motivazione, un provvedimento di accoglimento della richiesta di autotutela, in pratica di segno opposto a quello annullato, essendo nella fattispecie in esame del tutto preclusa al giudice tributario qualsiasi valutazione in relazione al corretto esercizio del potere discrezionale di autotutela ed all'eventuale riconoscimento del diritto controverso.
Una tale evenienza, oltre a costituire una inammissibile dilatazione dei confini propri e tipici del procedimento ex art. 70 del decreto legislativo n. 546/1992, porterebbe paradossalmente ad accogliere richieste della O…….. Srl (riconoscimento della esenzione irpeg ed ilor per le annualità 2001/2002 ed annullamento della cartella esattoriale non tempestivamente impugnata), sicuramente incompatibili con i poteri di questo giudice, ma già espressamente disattese proprio dalla decisione della quale si chiede l'ottemperanza.
Si richiama sul punto la decisione Cass. Civ. – sez. trib. – 30 ottobre 2006 n. 23374, resa proprio in tema di agevolazioni decennali sull'irpeg e sull'ilor concesse ai sensi degli art. 101 e 105 del DPR 6 marzo 1978 n. 218, per la quale, pur dovendosi riconoscere al giudice dell'ottemperanza i poteri necessari a rendere effettivo il comando generico indubitabilmente contenuto nel giudicato, giammai può nel relativo giudizio essere "attribuito al ricorrente un diritto nuovo ed ulteriore rispetto a quello riconosciuto con la sentenza da eseguire".
Ed a riprova di quanto le tutele invocate dalla OPM siano "nuove" ed incompatibili con la sentenza n. 231/2006, della quale viene richiesta O……. Srl' ottemperanza, si evidenzia che la predetta decisione, nel rigettare "tutte le altre richieste della O…….Srl", tra le quali sono da ricomprendersi quelle innanzi citate, afferma, con riferimento alla natura dell'autotutela ed ai limiti del giudizio relativo al provvedimento di diniego, senza alcuna possibilità di equivoco, che *" … stante la particolarità di tale provvedimento e del particolare potere al quale lo stesso è correlato, l'esame e la decisione del giudice vanno nelle predette impugnative necessariamente limitati ai vizi propri di tale provvedimento, e non possono in alcun modo coinvolgere, ed ancor meno incidere sugli stessi fino ad annullarli, gli atti definitivi, in relazione ai quali è stato richiesto all'Amministrazione l'esercizio della rifiutata autotutela. Tanto si ricava innanzitutto dalla natura e dalle caratteristiche dell'autotutela, finalizzata a risolvere situazioni di palese illegittimità o di sostanziale ingiustizia, ed espressione di un potere affidato in via esclusiva e straordinaria alla stessa amministrazione che le consente la rimozione, sospensione o revoca di propri atti, palesemente ingiusti o illegittimi, prima ancora che il giudice si pronunci in via definitiva o quando tale pronuncia non sia più possibile alla stregua degli strumenti tipici della giurisdizione.*
Ne discende che l'esame da parte del giudice del provvedimento, con il quale l'Amministrazione si è pronunciata negativamente sulla richiesta di "autotutela", non può abilitare surrettiziamente lo stesso giudice a superare le norme che regolano compiutamente, nei tempi e nelle forme, la impugnazione dei provvedimenti e di pervenire, mediante l'esercizio di un potere proprio dell'Amministrazione, al rinnovo di un giudizio di legittimità, ormai precluso o esaurito in via ordinaria, sugli atti oggetto della richiesta di annullamento in autotutela.
In effetti, il giudice tributario, in subiecta materia, non può sostituirsi all'Amministrazione finanziaria in una valutazione sulla illegittimità o sulla ingiustizia della pretesa tributaria, ma può solo verificare se il provvedimento denegatorio, nel quale tale valutazione si estrinsechi, sia formalmente corretto, immune da vizi logici e frutto di un corretto e sereno esercizio del potere discrezionale.
Tali conclusioni risultano confortate anche dalla citata decisione n. 3608/2006 della sezione tributaria della Corte Suprema, che sembra riaffermare chiaramente il principio secondo il quale, a meno che lo stesso non sia fondato sulla sopravvivenza di leggi successive, il ricorso proposto al giudice tributario avverso il diniego … di autotutela non può risolversi in una impugnazione di atti impositivi in ordine ai quali siano già decorsi i termini per esperire la tutela giurisdizionale."
L'ampio stralcio di motivazione trascritto, nel qualificare correttamente l'autotutela amministrativa come espressione di tipica potestà discrezionale (sia pure con i limiti di cui all'art. 2 del D.M. 11.2.1997 n. 37 richiamato dall'Agenzia delle Entrate) e nel dichiarare espressamente preclusa per l'interessato qualsiasi possibilità di ottenere dal giudice, attraversi l'impugnativa del provvedimento denegatorio, quanto richiesto all'A. F. in via di autotutela, vale di per sé ad escludere anche che l'esercizio della stessa possa formare oggetto di obbligo coercibile in sede di ottemperanza della decisione di annullamento non costituisce una nuova vicenda processuale, rispetto alla pretesa sostanziale della parte, ma solo un'integrazione e una realizzazione del giudicato" (Cass. Civ. – sez. trib. – 1° marzo 2004 n. 4126).

E ciò vale, a maggior ragione nel caso di specie, atteso che, sulla scorta del diverso erroneo convincimento, opposto a quello innanzi enunciato, viene dalla O…….. Srl riproposta, attraverso lo strumento improprio di un giudizio di ottemperanza della decisione n. 231/2006 di questa Commissione, la richiesta di superamento di un contrasto di giudicati e di azzeramento di una iscrizione a ruolo, ormai definitiva per mancata impugnazione, inutilmente sollecitata all'Amministrazione Finanziaria in via di autotutela.
Siffatta istanza, così come articolata dalla O…….. Srl, risulta quindi, con conseguente inammissibilità del ricorso che la contiene, in evidente contrasto sia con il dispositivo sia con la motivazione, innanzi ripetuta e trascritta, della sentenza ottemperanda che, ripetesi, anche laddove accoglie parzialmente, per vizi di forma del provvedimento impugnato, il ricorso della società, sfugge per il suo contenuto non precettivo alla possibilità di qualsiasi utile adempimento da adottarsi da questo giudice in via sostitutoria.
Sussistono giusti motivi, anche per la peculiarità delle questioni trattate, per dichiarare compensate fra le parti le spese di causa.

P.Q.M.
La Commissione Tributaria Provinciale di Salerno – sezione diciottesima – dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla O…… Srl ex art. 70 del decreto legislativo n. 546/1992. Dichiara integralmente compensate fra le parti le spese di giudizio. Così deciso in Salerno il 19 ottobre 2007.

Il Relatore (**Dr. Gianuario Messina**)
Il Presidente (**Dr. Matteo Casale**)

PROVVEDIMENTI GARANTE DEL CONTRIBUENTE NON VINCOLANTI PER FISCO

Secondo una recente sentenza della Commissione tributaria di Reggio Emilia, il Garante del contribuente non ha potere sostitutivo nei casi di inerzia dell'Amministrazione finanziaria dello Stato o degli altri enti impositori, o in quelli di irregolarità degli atti da tali soggetti posti in essere.
La Ctp di Reggio Emilia ha recentemente affermato, con la sentenza 146 del 17 settembre, che i provvedimenti del "Garante del contribuente" non sono vincolanti per il Fisco. Del resto, non pochi "interpreti" attribuiscono agli atti in questione una natura esclusivamente sollecitatoria, sostanziandosi in semplici raccomandazioni agli uffici, prive non solo di ogni effetto coercitivo, ma anche di qualunque altra funzione diversa dalle semplici opinioni e dal mero sollecito.
In verità, sulle competenze del Garante ci sarebbe molto da discutere. L'attuale formulazione dell'articolo 13 della legge 212/2000, infatti, non permette di definire con la necessaria precisione la competenza e i poteri di quest'Organo. Tuttavia, se è assolutamente da scartare qualunque effetto vincolante degli atti del Garante, è anche certamente da escludere che i suoi provvedimenti siano solo opinioni.
Al sesto comma dell'articolo 13 dello Statuto del contribuente è previsto che "il Garante del Contribuente, anche sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, rivolge richieste di documenti o chiarimenti agli uffici competenti, i quali rispondono entro trenta giorni, e attiva le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente".

Al settimo comma è poi stabilito che il Garante "rivolge raccomandazioni ai dirigenti degli Uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi".
A completare il quadro, il nono comma dell'articolo 13, in base al quale l'Organo "richiama gli uffici al rispetto di quanto previsto dagli articoli 5 (informazione del contribuente) e 12 (diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali) della presente legge".
Una serie di "poteri" che, al fine di poterne stabilire la portata e l'efficacia, vanno collocati nel più ampio contesto delle disposizioni dello Statuto. Infatti, se si pensa a un'attività del Garante del contribuente volta solo a censurare i comportamenti degli uffici (al fine di renderli coattivamente conformi alle leggi vigenti), la si potrebbe giudicare simile a una attività ispettiva o, addirittura, a un'attività che si pone in concorrenza con quella giurisdizionale. Ma evidentemente non è così. Qualunque provvedimento del Garante è sempre finalizzato a verificare e mantenere costante il rapporto di fiducia tra il Fisco e il contribuente che, per legislatore ed enti impositori - segnatamente l'agenzia delle Entrate - rappresenta il punto fondamentale su cui improntare ogni attività di prelievo fiscale. L'attività dell'Organo, pertanto, può essere considerato lo strumento giuridico attraverso il quale accrescere il rapporto partecipativo dei cittadini nel procedimento tributario, attivando l'autotutela nei casi di riconosciuta non debenza del tributo, nonché eliminando gli eventuali comportamenti vessatori, non corretti, oppure semplicemente inutili, della Pubblica Ammi-

nistrazione fiscale.
Un'attività, quindi, che non si sovrappone a quelle di controllo, istituzionali, già esistenti all'interno e all'esterno di ogni ente impositore, ma che si pone in collaborazione con gli uffici fiscali.
Si noti, ad esempio, che, talvolta, attraverso le segnalazioni ricevute o le iniziative intraprese, il Garante può fare emergere situazioni, magari sconosciute al responsabile dell'ufficio, che possono anche arrecare grave pregiudizio ai cittadini, vanificando, quindi, gli sforzi della Pubblica amministrazione nel campo della trasparenza, della efficacia e della efficienza amministrativa. Il risultato di questa attività, pertanto, è l'aumento della compliance del contribuente, con la possibilità per l'Amministrazione finanziaria di raggiungere il massimo dei risultati con il minore impiego di risorse.
Alla luce di queste considerazioni, è assolutamente condivisibile la sentenza della Commissione tributaria di Reggio Emilia, che sostanzialmente nega al Garante del contribuente ogni potere sostitutivo nei casi di inerzia dell'Amministrazione finanziaria dello Stato o degli altri enti impositori, o in quelli di irregolarità degli atti da tali soggetti posti in essere.
Non è altrettanto condivisibile, però, l'altra affermazione, secondo la quale gli atti del Garante hanno soltanto una funzione di mero sollecito.
Una interpretazione di questo genere, peraltro, non solo sarebbe assolutamente in contrasto con lo spirito dello Statuto del contribuente, ma risulterebbe anche contraddittoria con lo stesso citato articolo 13, nella parte in cui fa del Garante un Organo di riferimento del Parlamento e del Governo, ai quali è obbligato a riferire annualmente sullo stato dei rapporti tra Fisco e contribuenti, nel campo della politica fiscale.
Qualche perplessità, invero, emerge sempre, non tanto sul concetto di "attivazione dell'autotutela" e sui conseguenti adempimenti dell'ufficio, bensì sulla legittimità di annullamento - da parte dell'ente impositore - dell'atto originariamente emanato, quando contro quest'ultimo il contribuente non abbia, a suo tempo, tempestivamente proposto ricorso in Commissione tributaria. È stato infatti osservato che, se l'ufficio accettasse l'invito del Garante e revocasse la precedente pretesa erariale, si consentirebbe una surrettizia riapertura dei termini per ricorrere, tassativamente previsti, invece, dall'articolo 21 del Dlgs 546/1992.
Una considerazione che, tuttavia, appare non corretta. Infatti, l'articolo 2 del decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37, enuncia espressamente i motivi che legittimano l'autotutela, tutti riguardanti ipotesi di sostanziale insussistenza della pretesa fiscale, indicando come unica causa ostativa l'esistenza di un giudicato di merito favorevole all'Amministrazione finanziaria. In questi casi, addirittura, ad avviso di molti interpreti, l'autotutela deve essere operata obbligatoriamente, nella considerazione che l'interesse pubblico che va perseguito non è il mero recupero di somme per l'Erario, bensì la corretta applicazione del principio del prelievo fiscale in base alla effettiva capacità contributiva dei cittadini.
Non si trascuri il fatto che, secondo la recente dottrina e giurisprudenza, contro il diniego dell'autotutela può essere proposto ricorso presso la Commissione tributaria (cfr, ad esempio, la sentenza della Commissione tributaria Lazio n. 365/1/08, depositata il 24/9/2008).
Ecco, quindi, che un comportamento non ispirato da tale principio e un rifiuto ingiustificato del provvedimento del Garante, oltre che risultare nocivo per il rapporto di fiducia tra Fisco e contribuente, può esporre i rappresentati dell'ufficio alla prevista segnalazione al direttore regionale (o al Comandante di zona della Guardia di finanza) per l'eventuale avvio del procedimento disciplinare, nonché alla responsabilità amministrativa verso la Corte dei conti per il danno erariale che potrebbe determinarsi in caso di inutile contenzioso nonostante la contraria opinione del Garante del contribuente.

(Articolo tratto da Fisco Oggi)

L'autosufficienza dell'uomo libero

Un giorno, mentre Diogene stava lavando delle verdure prima di mangiarle, gli si avvicinò Aristippo (il quale, come si ricorderà, frequentava la corte del re Dionigi per ottenere favori) e gli disse: "Ah Diogene! Se imparassi a essere un pò più umile e ti recassi alla corte di Dionigi, non saresti costretto a lavarti le verdure". Al che Diogene replicò: "Vedila così: se tu imparassi a lavare le verdure, non saresti costretto a servire Dionigi".

Giustizia Tributaria Ultima Ora

CASSAZIONE/ APPALTI: FATTURE FALSE SE AZIENDA NON HA MANODOPERA. GIRO DI VITE CONTRO IL LAVORO NERO

Roma, 24 nov. (Apcom) Giro di vite della Cassazione contro il lavoro nero: l'azienda che riceve un appalto deve avere manodopera e attrezzature adeguate al lavoro da fare. Altrimenti le fatture emesse sono considerate false e il fisco può pretendere di recuperare l'Iva. E' quanto si evince dalla sentenza della sezione tributaria della Suprema Corte che, ribaltando i precedenti verdetti che avevano dato ragione al contribuente, ha accolto un ricorso dell'Agenzia delle Entrate contro le sentenze della Commissione tributaria di Palermo e dei giudici d'appello regionale della Sicilia. La pronuncia dei magistrati di piazza Cavour, la numero 27574, riguarda il caso di un'impresa palermitana, titolare di un appalto concesso da un ente locale, che si era opposta ad un avviso di accertamento del fisco che, nel 1990, chiedeva il pagamento di circa 15 milioni di Iva.
Gli uffici delle tasse affermavano infatti che le fatture in base alle quali l'impresa aveva scaricato l'Iva si riferissero a lavori in subappalto eseguiti da un'azienda che, in realtà, non risultava possedere né la manodopera né le attrezzature ufficialmente utilizzate. Secondo le commissioni tributarie siciliane il contribuente aveva "fornito validi elementi amministrativi e contabili a riprova sia dell'effettiva esistenza dell'operazione, sia del collegamento con l'opera pubblica realizzata", e dunque le fatture "incriminate" davano invece diritto a scaricare l'Iva.
Una conclusione che è stata smentita dalla Cassazione secondo la quale "non è indifferente identificare il soggetto che ha fornito le prestazioni fatturate". La Corte aggiunge che "se le fatture potessero essere emesse da chiunque, a prescindere da chi abbia realmente svolto l'operazione sottostante, salterebbe l'intero sistema di controlli". In sostanza i magistrati evidenziano che se il fisco dimostra che l'azienda che ha emesso fattura "non possiede le risorse necessarie a svolgere l'attività", non basta dimostrare che il lavoro è stato effettivamente eseguito. Altrimenti, conclude la Cassazione, "sarebbe consentito a chi lavora in nero sottrarsi a qualunque controllo".

(Virgilio)

CASSAZIONE/ SOCIO RICCO NON DIMOSTRA CHE AZIENDA EVADE LE TASSE MOVIMENTAZIONI SU CONTI CORRENTI SOCI NON SONO INDIZI PER FISCO

Roma, 19 nov. (Apcom) Le movimentazioni di denaro sui conti correnti dei soci di un'azienda non possono essere indizi per il fisco per dimostrare che il giro d'affari dell'impresa è superiore a quello dichiarato. L'alt della Cassazione agli "investigatori" dell'Agenzia delle Entrate arriva dalla sentenza 27186 della sezione tributaria. Ai giudici della Suprema Corte si erano rivolti gli uffici delle tasse contro una sentenza della Commissione tributaria regionale della Sicilia che nel maggio scorso aveva accolto il ricorso di una società contro un avviso di accertamento per Iva e Irap che l'amministrazione finanziaria aveva inviato relativamente ai fatturati del 1998.
Secondo l'Agenzia delle Entrate, nonostante la società avesse dichiarato un imponibile ridotto, i giudici di merito avrebbero dovuto tenere conto delle movimentazioni bancarie dei soci e, anche, dei loro familiari. Sulla base di questi dati infatti, sottolinea il ricorso, il fisco ha deciso che l'azienda avesse avuto in realtà un giro d'affari in nero e ne ha "corretto" la dichiarazione dei redditi. Una tesi che è stata smentita dalla Cassazione secondo la quale "la presunzione di attribuzione a ricavi dei prelevamenti e versamenti su conti bancari intestati al contribuente" che viene applicata quando si tratta di rettificare le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, nel caso delle imprese "può valere solo per i movimenti registrati sui conti intestati alla società".
In sostanza i giudici evidenziano che il fisco non può ricorrere alla "presunzione" del collegamento tra i conti dei soci, o addirittura dei familiari di que-

sti, e la società. Ma l'ufficio "deve provare in sede giudiziale, eventualmente servendosi di indizi ricavati da vincoli familiari o commerciali, che l'intestazione" di tali conti "a terzi sia fittizia", esprima cioè, dice la Corte, "un'apparenza per far risultare come riferibili ad altri operazioni in realtà compiute" da chi è stato sottoposto all'accertamento. Insomma spetta all'Agenzia delle Entrate "indicare gli elementi concreti" che dimostrano il collegamento, "quali ad esempio l'eccessiva movimentazione rispetto all'attività del titolare dei rapporti bancari". In caso contrario, un conto è la società, un altro il socio. Roo

(Virgilio)

GIUDICE TRIBUTARIO AVREBBE EVASO 285MILA EURO

Secondo gli accertamenti per 5 anni Tullio Steno non ha dichiarato i ricavati di alcuni affitti

di Claudio Ernè

Roma, 24 nov. (Apcom) Per anni come vicepresidente di una delle due Sezioni della Commissione tributaria di primo grado, ha giudicato decine e decine di triestini accusati di aver omesso di dichiarare al fisco tutti i loro redditi. Ora il giudice tributario Tullio Steno, 62 anni, dovrà idealmente togliersi la toga di dosso e passare dall'altra parte del tavolo per tentare di bloccare da incolpato l'iniziativa dell'Agenzia delle entrate che gli contesta di non aver dichiarato nel corso di cinque anni, 285 mila euro di redditi. L'accertamento è diretta conseguenza dell'attività di verifica svolta sul territorio negli ultimi due anni dagli uomini della Guardia di Finanza di Trieste. Il rapporto delle Fiamme Gialle, frutto di questo lavoro, è stato trasmesso ai funzionari dell'A genzia delle entrate che hanno provveduto alla contestazione al giudice. Per fermare questa procedura Tullio Steno, giocoforza dovrà presentare ricorso alla Commissione tributaria di cui fa parte. Una sorta di paradosso.

«È una situazione molto delicata, di cui so ancora troppo poco» ha affermato ieri in serata Tullio Steno, raggiunto telefonicamente. «Sono giudice tributario da una vita: prima ero dottore commercialista. Non ho alcuna intenzione di rinunciare alla mia carica di vicepresidente di Commissione. Altri giudici appartenenti a diverse magistrature, hanno dovuto difendersi di fronte ai colleghi da svariate accuse. Ma nessuno li ha sospesi fino al rinvio a giudizio. Prima di parlare della situazione in cui mi trovo, voglio conoscere tutti i dettagli. Al momento sono fuori da Trieste».

Secondo l'inchiesta della Guardia di Finanza, il giudice non ha annotato per cinque anni nella propria dichiarazione Irpef, quanto aveva percepito dall'affitto di alcuni appartamenti di sua proprietà. Inoltre non ha scritto, sempre secondo gli accertamenti, i contratti di locazione degli stessi alloggi, evadendo conseguentemente l'imposta di registro.

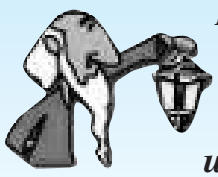
Va aggiunto che l'«inchiesta» non ha alcun rilievo di natura penale. Le evasioni dell'Irpef contestate al magistrato tributario restano al di sotto della soglia prevista dalla legge come reato: centomila euro l'anno. Resta dunque l'illecito fiscale su cui paradossalmente dovrà pronunciarsi, in caso di ricorso del giudice, proprio la stessa Commissione tributaria di primo grado di cui Tullio Steno è uno dei vicepresidenti.

Va aggiunto che la legge non prevede l'«esportazione» dell'e ventuale procedimento tributario in una sede diversa da quella di Trieste, come accade invece per i magistrati ordinari coinvolti in inchieste penali o in cause civili. Un tempo questi giudizi erano automaticamente assegnati al Tribunale di Venezia, poi a quello di Bologna, infine a Trento. In sintesi lontano da suggestioni, amicizie, imbarazzi, assonanze, colleganze.

Come abbiamo detto gli accertamenti in cui è incappato il magistrato, si sono svolti sul territorio e hanno coinvolto decine di proprietari di alloggi. Il lavoro investigativo è stato relativamente semplice. Una volte accertata la titolarità della proprietà di questo o quell'appartamento, ufficio, box, capannone, negozio o palestra, i finanzieri hanno esaminato le dichiarazioni dei redditi dei proprietari. In precedenza i militari avevano accertato chi occupava quegli spazi e a quale titolo. Se il contratto non era stato registrato, l'evasione era più che probabile.

(Il Piccolo)

La lanterna di Diogene



Diogene pensava che la vera natura umana fosse corrotta dalle abitudini sociali. Ecco perché, a quanto narra la leggenda, camminava di giorno per le strade di Atene tenendo in mano una lanterna accesa e dicendo: "cerco l'uomo". Quando un'altra volta si mise a gridare: "Uomini, uomini!" e alcuni gli si avvicinarono, li scacciò con il suo bastone urlando:" ho detto uomini, non spazzatura!"

CONFERMATA IN CASSAZIONE LA SENTENZA DEL GIUDICE DI PACE DI BOLOGNA.

I proprietari di aree private possono finalmente tutelare i propri diritti da invasione di auto e parcheggi abusivi . La rimozione di auto abusivamente parcheggiate in proprietà privata è perfettamente legittima.

Sez. 3, **Sentenza** n. 196 del 2007 -

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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. FIDUCCIA Gaetano - Presidente -
Dott. TRIFONE Francesco - Consigliere -
Dott. FEDERICO Giovanni - Consigliere -
Dott. FICO Nino - rel. Consigliere -
Dott. FRASCA Raffaele - Consigliere -
ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:
FORCIONE ROBERTO, nella qualità di legale rappresentante della Unione Bolognese Servizi s.n.c. (U.B.S.), elettivamente domiciliato in ROMA LUNGOTEVERE FLAMINIO 46/4b, presso lo studio dell'avvocato GIAMMARCO GREZ, difeso dall'avvocato GUANDALINI FABIO, giusta delega in atti;
- ricorrente -
contro
CENTRO SOCCORSO STRADALE DI MICHELE DELFIORE & C. S.A.S., elettivamente domiciliato in ROMA LUNGRE ARNALDO DA BRESCIA 9, presso lo studio dell'avvocato LEONE ARTURO M, che lo difende unitamente all'avvocato BUFFONI Barbara, giusta delega in atti;
- controricorrente -
avverso la sentenza n. 2761/02 del Giudice di pace di BOLOGNA, emessa il 20/8/2002, depositata il 23/09/02; RG. 1046/2002;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 19/09/06 dal Consigliere Dott. Nino FICO;
Udito l'Avvocato FABIO GUANDALINI;
udito l'Avvocato BARBARA BUFFONI;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CENICCOLA Raffaele, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso. SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In esecuzione del contratto di prestazione d'opera stipulato con il Condominio di Via Farini 26, Bologna, il Centro Soccorso Stradale (CSS) di Michele Delfiore e C. s.a.s. ha rimosso dal portico condominiale il ciclomotore di proprietà dell'Unione Bolognese Servizi s.n.c., ivi abusivamente parcheggiato nonostante la presenza di appositi cartelli con l'indicazione di "proprietà privata - divieto di sosta" e con l'avvertimento che i motoveicoli sarebbero stati rimossi a spese dei trasgressori.
Roberto Forcione, legale rappresentante della società proprietaria del ciclomotore, ha ritirato il mezzo, pagando la somma di L. 130.000 per spese di rimozione trasporto e custodia, e, deducendo l'illegittimità della rimozione in quanto operata da privato e non dall'autorità amministrativa all'uopo preposta, ha adito il giudice di pace di Bologna per la condanna del CSS alla restituzione della somma, oltre al risarcimento dei danni.
Il giudice di pace ha respinto la domanda ritenendo legittima la rimozione del veicolo, per avere il CSS, operando su incarico del condominio, fatto valere il diritto del medesimo alla rimozione più rapida possibile della molestia al possesso e al godimento del portico, costituita dalla presenza del ciclomotore ivi abusivamente parcheggiato, e giustificato il pagamento delle spese di rimozione trasporto e custodia da parte del proprietario del mezzo in quanto causate dal di lui fatto illecito, ex art. 2043 c.c..
Avverso la decisione il Forcione, nella qualità, ha proposto ricorso per cassazione affidandolo a quattro motivi, illustrati da memoria. Il CSS ha resistito con controricorso, anch'esso illustrato da memoria.
MOTIVI DELLA DECISIONE
Con i primi tre motivi (violazione degli artt. 97, 42, 41 e 23 Cost., nonché apparenza e perplessità della motivazione), da trattare congiuntamente perché intimamente connessi, il ricorrente ha dedotto che il portico, anche se di proprietà privata, in quanto gravato da passaggio pubblico pedonale è soggetto alla disciplina del codice della strada e pertanto il privato non ha alcun potere di accertare violazioni, rimuovere veicoli e applicare sanzioni pecuniarie, spettando tali poteri,

tutti di carattere pubblicistico, esclusivamente agli organi di polizia ai sensi dell'art. 12 Cost., e che il giudice di pace, nel ritenere legittimo l'esercizio di tali poteri da parte del CSS e dovute le spese a titolo di risarcimento dei danni conseguenti all'abusivo parcheggio del ciclomotore nell'area del portico, è incorso nella violazione delle norme richiamate e nel denunziato vizio di motivazione.
Le censure sono inammissibili.
La sentenza non ha attribuito al privato il potere di accertare violazioni in materia di circolazione stradale e di applicare sanzioni pecuniarie ovvero sanzioni amministrative accessorie, costituenti espletamento di servizi di polizia stradale, riservati ai soggetti indicati nell'art. 12 Cost.. Ha solo fatto applicazione del principio dell'autotutela o difesa privata del possesso e del principio stabilito nell'art. 2043 c.c., per il quale colui che col proprio fatto doloso o colposo cagiona ad altri un danno ingiusto è obbligato al risarcimento. Ha cioè ritenuto che il possessore, molestato nel possesso, possa, personalmente o a mezzo di un terzo cui abbia all'uopo affidato il relativo incarico, far cessare la molestia in atto rimuovendo la cosa con la quale l'offesa viene esercitata ed abbia altresì diritto al rimborso delle spese dovute al terzo per la rimozione, in quanto causate dal fatto illecito del molestatore. Le censure, pertanto, non solo non investono in nulla le rationes decidendi, ma, sotto il profilo o pretesto della violazione di norme costituzionali e di un'apparente o perplessa motivazione, prospettano violazioni di leggi, in particolare del codice della strada, escluse dall'ambito della ricorribilità per cassazione delle sentenze pronunciate dal giudice di pace secondo equità, ai sensi del secondo comma dell'art. 113 c.p.c.. Anche sotto il profilo del vizio di motivazione, infatti, oggetto di doglianza non sono le rationes decidendi o la loro identificazione, ma l'attribuzione al privato di poteri di polizia stradale e il mancato preventivo accertamento del fatto illecito e del danno giustificativi del pagamento delle spese di rimozione trasporto e custodia del ciclomotore.
Col quarto motivo (violazione dei principi in materia di autotutela) il ricorrente ha dedotto che le ipotesi di autotutela sono tassativamente previste, sicché non è configurabile nel nostro ordinamento, per il carattere eccezionale di tali ipotesi, la possibilità di farvi ricorso al di fuori di esse, anche se si tratti di possesso.
La censura è infondata.
Il cd. principio dell'autotutela possessoria, o della legittima difesa privata del possesso, per il quale chi è spogliato del possesso o in esso è molestato può, se lo faccia immediatamente (in continenti), cioè mentre dura l'offesa, ritogliere legittimamente egli stesso allo spoliator la cosa o rimuovere la molestia di cui è vittima, senza incorrere nel reato di ragion fattasi (esercizio arbitrario delle proprie ragioni), consacrato nel diritto romano e nel diritto canonico, espressamente codificato nel codice civile germanico e in quello svizzero, contenuto in una norma del progetto preliminare del nostro codice civile, non riprodotta nel testo definitivo del codice perché ritenuta superflua, trova ingresso nel nostro diritto come principio di ragione naturale, prima ancora che giuridica, siccome riconosciuto da autorevole dottrina, nonché espressamente individuato da specifici arresti di questa Corte (Cass. 31 luglio 1947, n. 1332, Cass. 24 aprile 1954, n. 1267; Cass. 8 novembre 1958, n. 3660; Cass. 22 febbraio 1963, n. 431). Il ricorso va dunque respinto.
Ricorrono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio di Cassazione.
P.Q.M.
La Corte rigetta il ricorso e compensa tra le parti le spese del giudizio di Cassazione.

Così deciso in Roma, il 19 settembre 2006.
Depositato in Cancelleria il 9 gennaio 2007

TESSITURA DI
CRENNA S.p.A.
Sede amministrativa e stabilimento:
Via Assisi, 60 - 21010 Crenna di Gallarate
Tel. 0331.790.386
Stabilimento:
Via Marconi, 323 - 21040 Sumirago
Tel. 0331.909.104

GALLUS
Fibre Tessili
Produzione di tessuti
in cotone stampato
Olgiate Olona (VA)
via Isonzo, 37
Tel. 0331.375.111

SENTENZA DEL GIUDICE DI PACE DI REGGIO CALABRIA

Il Giudice di Pace di Reggio Calabria, dovendo giudicare una controversia relativa ad un incidente stradale con lesioni ai sensi dell'art. 3 della Legge n. 102/2006, dichiara la propria incompetenza ritenendo che tale norma avesse attribuito la competenza per gli incidenti stradali con lesioni al Tribunale. Il Tribunale di Reggio Calabria, ove la causa è stata riassunta, a propria volta riteneva erronea la decisione del Giudice di Pace e sollevava, quindi, regolamento di competenza avanti alla Corte di Cassazione. Con l'ordinanza n. 21418/2008 la Suprema Corte di Cassazione prende finalmente posizione sul punto e stabilisce alcuni principio fondamentali.
Innanzitutto si precisa che l'art. 3, L. 102/2006 non è da ritenersi norma speciale nei confronti della norma generale di cui all'art. 7 c.p.c. e, quindi, il legislatore non ha voluto in alcun modo derogare ai principi di competenza stabiliti dal codice di procedura civile. L'art. 3 può, e deve, incidere solo sulle norme processuali ovvero solo sul rito da adottare nel procedimento e non, quindi, sulle varie competenze. Poiché la norma di cui all'art. 413 c.p.c. contiene una disciplina relativa alla competenza per materia e per territorio, in stretta relazione però con l'art. 409 c.p.c. e quindi alle controversie di lavoro, non può considerarsi (l'art. 413 c.p.c.) una norma di diritto processuale a cui allude l'art. 3. Pertanto, la Suprema Corte di cassazione ha ritenuto di stabilire il seguente principio di diritto: **«Deve escludersi che la norma dell'art. 3 della L. n. 102 del 2006, nel prevedere che alle cause relative al risarcimento dei danni per morte o lesioni, conseguenti ad incidenti stradali, si applicano le norme processuali di cui al libro II, titolo IV, capo I del codice di procedura civile, abbia attribuito al Tribunale la competenza su tali cause, così sottraendole alla previsione di competenza del giudice di pace per materia con limite di valore, di cui all'art. 7, secondo comma, c.p.c.».**
Ma di fondamentale importanza, riteniamo, è quanto stabilisce nel prosieguo dell'ordinanza la Suprema Corte. Quest'ultima, infatti, ha ritenuto che: 1) il rito del lavoro non è compatibile con l'esercizio della giurisdizione da parte di un giudice onorario quale il Giudice di Pace; 2) l'intento del legislatore era quello di un rito più celere per tali tipologie di cause e assegnando assegnando uno strumento processuale sofisticato quale il rito del lavoro al Giudice di Pace si otterrebbe l'effetto contrario; 3) che l'applicazione del rito del lavoro avanti al Giudice di Pace comporta che nella pratica anche i danni a cose di minima entità debbano essere trattati con tale rito; 4) quando il legislatore detta una norma sul rito potenzialmente idonea ad essere applicata - come l'art. 3 di cui si discorre - anche al processo dinanzi al giudice di pace, perché la potenzialità sia effettiva e la norma possa essere interpretata nel senso d'essere applicabile anche dinanzi al giudice di pace, è necessario che essa disponga in tale senso "in modo espresso", cosa che il detto art. 3 non ha fatto in alcun modo, non contenendo alcun riferimento al processo dinanzi al Giudice di Pace. Alla luce di queste considerazioni, la Corte di Cassazione ha, quindi, stabilito quest'altro principio: **«deve escludersi che *l'intentio legis* di cui è espressione l'art. 3 si sia voluta indirizzare nel senso di disporre l'applicabilità delle norme del c.d. rito del lavoro anche quando le cennate controversie debbano essere trattate dinanzi al giudice di pace, onde la norma in discorso si deve intendere riferita soltanto all'ipotesi di causa davanti al Tribunale ».**
In sostanza, per concludere,la Corte di Cassazione ha stabilito che nei sinistri con lesioni, per cui sia competente per valore il Giudice di Pace, non si debba applicare il rito del lavoro ma il rito ordinario.
(Altalex, 20 ottobre 2008. Nota di **Fabio Quadri**)

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE
Ordinanza 7 agosto 2008, n. 21418

Composta dagli III.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. Paolo VITTORIA - Presidente -
Dott. Maurizio MASSERA - Consigliere -
Dott. Antonio SEGRETO - Consigliere -
Dott. Roberta VIVALDI - Consigliere -
Dott. Raffaele FRASCA. - Rel. Consigliere –
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA
Sul REGOLAMENTO DI COMPETENZA richiesto d'ufficio dal Tribunale di REGGIO CALABRIA, con ordinanza del 03/10/07, nella causa iscritta al nr26347/2007 vertente tra
M. S. V.;
e
HDI ASSICURAZIONI SPA, + altri;
udita la relazione della causa svolta nella camera di

consiglio il 03/07/0:8 dal Consigliere Dott. Raffaele FRASCA.
E' presente il Procuratore Generale in persona del Dott. Antonietta CARESTIA.
Oggetto

Ritenuto quanto segue:
1. Con ordinanza del 3 ottobre 2007 il Tribunale di Reggio Calabria ha sollevato conflitto di competenza d'ufficio avverso la sentenza con la quale il Giudice di Pace di Reggio Calabria ha declinato la competenza sulla controversia introdotta da S. V. M. contro ALTRI + la HDI Assicurazioni s.p.a. - rispettivamente nella qualità di proprietario, di conducente e di assicuratrice per la r.c.a. di un veicolo con il quale, alla guida dell' autovettura di proprietà della figlia, era venuta a collisione - per ottenere la condanna dei medesimi al risarcimento dei danni per sofferte lesioni personali, quantificati in euro 4532,29 (al netto di un importo di euro 1.900 corrisposti dalla società assicuratrice.
La declaratoria di incompetenza vemva fatta dal Giudice di Pace nel presupposto che la norma dell'art. 3 della l. n. 102 del 2006 avesse attribuito al Tribunale la competenza sulle controversie relative ad incidenti stradali causative di lesioni o della morte, così sottraendole alla previsione di competenza di cui all'art. 7, secondo comma, c.p.c.
A seguito della declinatoria il giudizio veniva riassunto dinanzi al Tribunale, che nella stessa udienza ai sensi dell'art. 420 c.p.c. riteneva erronea la declinatoria della competenza e, quindi con la detta ordinanza elevava il conflitto.
2. Il Tribunale ha soillevato il conflitto adducendo che erroneamente il Giudice di Pace ha attribuito all'art. 3 della l. n. 102 del 2006 l'efficacia di incidere sull'assetto delle competenze, in particolare per effetto del richiamo tra le norme del libro II, titolo IV, capo I de:! codice di rito anche dell'art. 413 c.p.c., il quale invece attribuisce alla competenza del tribunale soltanto le controversie di lavoro e non tutte le controversie soggette al rito del lavoro. Secondo il Tribunale sarebbe, del resto, irragionevole che - fra l'altro senza alcun riscontro in sede di lavori parlamentari – si sia sottratta al giudice di pace una considerevole parte della sua competenza con conseguente aumento del carico di lavoro dei tribunali.
3. Nessuna delle parti ha svolto attività difensiva.
Essendosi ravvisate le condizioni per la decisione con il procedimento di cui all'art. *380-bis* C.p.c., è stata redatta relazione ai sensi di tale norma, che è stata ritualmente notificata alle parti e comunicata al Pubblico Ministero.
Considerato quanto segue:
1. La relazione redatta ai sensi dell'art. *380-bis* c.p.c. è stata del seguente tenore:
«[...] 4.- L'istanza di regolamento di competenza d'ufficio è fondata.
La norma dell'art. 3 della l. n. 102 del 2006 recita testualmente che «alle cause relative al risarcimento dei danni per morte o lesioni, conseguenti ad incidenti stradali, si applicano le norme processuali di cui al libro II, titolo IV, capo I del codice di procedura civile».
La norma, per assumere il significato voluto dal Giudice di Pace, dovrebbe avere la natura di norma sulla competenza di carattere speciale rispetto alla norma di cui al secondo comma dell'art. 7 C.p.c., perché avrebbe sottratto alla competenza del giudice di pace per materia con limite di valore, di cui a tale norma, una parte delle controversie da essa considerate, cioè quelle rientranti nel limite del valore indicato riconducibili alla circolazione stradale (tale nozione evocando l'improprio riferimento gli incidenti stradali) ed aventi ad oggetto pretese risarcitorie per lesioni personali e per morte. L'art. 3 dovrebbe pertanto interpretarsi in ossequio al criterio ermeneutico per cui *lex posterior specialis derogat legi priori generali.*
Ora, nella norma dell'art. 3 non v'è alcun indizio - specie tenendo conto della sua da più parti segnalata pessima fattura - idoneo ad attribuirle l'efficacia di norma speciale in detto senso. Ed anzi ve ne sono di contrari.
In primo luogo va riilevato che la norma è formulata nel senso di disporre l'applicazione di altre nomle ad una determinata tipologia di cause. E' vero che fra tali norme vi è anche una norma sulla competenza, quella dell'art. 413 c.p.c., che allude solo ad una competenza del tribunale. Tuttavia, va dato rilievo alla circostanza che l'art. 3 dispone l'applicazione non delle norme di cui al libro II, titolo IV, capo I del codice di procedura civile nella loro interezza, bensì con una specificazione: si deve trattare di "nonne processuali". Poiché tutte le nonne contenute nel detto capo sono certamente "nonne processuali" il senso di tale precisazione da parte del legislatore verrebbe a mancare se non si attribuisse ad essa il significato di non rendere applicabili alla tipologia di controversie in discorso tutte le nonne del capo in questione, bensì soltanto alcune. Se così è, bisogna intendere la disposizione in commento come detenni nativa soltanto dell'applicabilità delle nonne di quel capo che non presentano oggetti di disciplina che impediscano la loro diretta applicazione nel loro contenuto di disposizioni alle controversie contemplate dalla nonna dell'art. 3. Si deve trattare, cioè, di norme che abbiano un contenuto dispositivo tale da poter essere applicate direttamente alle controversie indicate nell'art. 3. E' quanto dire che l'espressione "nonne processuali" va intesa tendenzialmente come omologa di quella di "rito processuale" ed in riferimento a tale nozione come comprensiva solo di norme sul rito che si presentino automaticamente applicabili alle controversie indicate dall' art. 3.
Ora, la nonna dell'art. 413 c.p.c. contiene una disciplina, relativa alla competenza per materia e per territorio, che pertiene esclusivamente alle controversie di cui all'art. 409 C.p.c. e, pertanto, non può considerarsi una delle "norme processuali" cui allude l'alt. 3, atteso che in alcun modo è possibile postularne la diretta applicazione alle controversie ivi contemplate. In particolare, per quanto attiene alla competenza per materia sulle controversie relative ad "incidenti stradali" detenninativi di danni da morte o lesioni, occorrerebbe postulare la sostituzione nella nonna del riferimento alle controversie di cui all'art. 409 c.p.c. con un riferimento a dette controversie, cioè compiere un' operazione enneneutica che va ben al di là dell'applicazione diretta dell'art. 413 C.p.c. e suppone un'operazione di vero e proprio adattamento. Inoltre,

sarebbe necessario escludere anche il riferimento all'essere il tribunale "giudice del lavoro".
Discende da questi rilievi che non è possibile attribuire alla norma ora detta l'efficacia di nonna speciale derogatoria della competenza di cui all'art. 7, secondo comma, del giudice di pace. E semmai l'interprete è indotto ad affacciare un dubbio interpretativo diverso, che è nel senso di postulare l'applicazione delle norme sul rito del lavoro esclusivamente quando le controversie indicate nell'art. 3 della legge n. 102 del 2006 si trovino a dover essere trattate dal tribunale. Il rito di cui al capo I del titolo IV, del libro II del codice di procedura civile è, infatti, rito speciale applicabile direttamente nei giudizi dinanzi al tribunale in alternativa a quello ordinario parimenti applicabile dinanzi al tribunale e non è un rito speciale rispetto a quello dinanzi al giudice di pace. Onde potrebbe anche sostenersi che il legislatore abbia inteso dettare la disposizione esclusivamente per il caso che una controversia relativa ad incidente stradale relativa a danni da morte o lesioni sia di competenza del tribunale e non anche per il caso in cui sia di competenza del giudice di pace. Tanto più ove si consideri che, se: l'intento perseguito dal legislatore con l'estensione alla tipologia di controversie in discorso del rito del lavoro è stato quello di rendere applicabile tale rito perché (ipoteticamente: ma è dato smentito dall'esperienza) più rapido di quello ordinario, tale intento anche astrattamente sarebbe contraddetto dall'ipotesi dell'estensione della norma anche ai giudizi dinanzi al giudice di pace, atteso che il rito dinanzi al giudice di pace, in ragione della sua deformalizzazione, risponderebbe ad esigenze di celerità certamente maggiori di quelle di cui è (astrattamente) capace il rito del lavoro. Non solo: l'estensione al giudice onorario di un rito "formalizzato" come quello del lavoro sarebbe in manifesta contraddizione con le minore garanzie di tecnicismo che quel giudice offre. Si aggiunga ancora che un effetto dell'estensione del rito alle controversie in discorso pur se di competenza del giudice di pace sarebbe quello di renderle sempre decidibili solo secondo diritto e non secondo equità entro il limite della giurisdizione equitativa.
Si potrebbe, dunque, ritenere che l'art. 3 trovi applicazione solo alle controversie in questione di valore superiore al limite indicato dal secondo comma dell'art. 7 c.p.c. e, quindi, di competenza del tribunale.
In disparte questa questione l'istanza di regolamento di competenza andrà accolta ed andrà dichiarata la competenza per materia con limite di valore sulla controversia del Giudice di Pace di Reggio Calabria.».
2. Il Collegio condivide le argomentazioni della relazione sul punto relativo alla statuizione da rendere sulla competenza e, pertanto, ritiene debba affermarsi il seguente principio di diritto: **«Deve escludersi che la norma dell'art. 3 della l. n. 102 del 2006, nel prevedere che alle cause relative al risarcimento dei danni per morte o lesioni, conseguenti ad incidenti stradali, si applicano le norme processuali di cui al libro II, titolo IV, capo I del codice di procedura civile, abbia attribuito al Tribunale la competenza su tali cause, così sottraendole alla previsione di competenza del giudice di pace per materia con limite di valore, di cui all'art. 7, secondo comma, c.p.c.».**

§3. Sciogliendo la riserva formulata nella relazione il Collegio ritiene, inoltre, è opportuno chiarire se il rito speciale richiamatli da detta norma debba trovare applicazione quando le cause indicate dal citato art. 3 siano di competenza del giudice di pace e debbano essere da tale giudice trattate. Il chiarimento va dato nel senso che **deve escludersi che *l'intentio legis* di cui è espressione l'art. 3 si sia voluta indirizzare nel senso di disporre l'applicabilità delle norme del c.d. rito del lavoro anche quando le cennate controversie debbano essere trattate dinanzi al giudice di pace, onde la norma in discorso si deve intendere riferita soltanto all'ipotesi di causa davanti al Tribunale**.
Inducono a tale conclusione le seguenti considerazioni:
a) la circostanza che il rito del lavoro è rito estremamente formalizzato e, quindi, per definizione poco compatibile con l'esercizio della giurisdizione da parte di un giudice onorario;
b) l'argomento della coerenza con lo scopo del legislatore, che, nell'intento di introdurre per le controversie in questione un rito - almeno in astratto (posto che è notorio che il rito del lavoro è ormai gestito con tempi non diversi da quelli del rito ordinario e considerato che anche quest'ultimo, a far tempo dalla l. n. 353 del 1990, ha tornato ad essere imperniato sul sistema delle preclusioni, pur temperate dal principi di eventualità, formalmente consacrato nell'art. 183 c.p.c.) - più celere di quello ordinario, avrebbe non solo attribuito al giudice di pace la gestione di uno strumento processuale più sofisticato e, quindi, più difficile da gestire per il giudice non togato, ma anche perseguito l'intento con l'adoperare uno strumento alla prova dei fatti inidoneo;
c) un ulteriore argomento di coerenza del legislatore, desumibile dalla circostanza che il rito dinanzi al giudice di pace è di per sé ispirato da un'esigenza di concentrazione e speditezza, peraltro congiunta ad una notevole semplificazione delle forme, si che l'ipotetica e discutibile idoneità del rito del lavoro ravvisata per il caso delle controversie dinanzi al tribunale rispetto al rito ordinario dinanzi a quell 'ufficio applicabile sarebbe stata e sarebbe insussistente;
d) il rilievo che l'attribuire alla norma del citato art. 3 la valenza di riferirsi anche alle controversie davanti al giudice di pace, come dimostra la pratica, comporta anche l'effetto di determinare l'operare del rito del lavoro anche quando i danni siano lamentati non solo alla persona, sia pure in misura minima, ma anche alle cose, ipotesi non considerata dal legislatore, ma che dovrebbe essere regolata dall'art. 40, terzo comma c.p.c.;
e) in fine - e trattasi di argomento decisivo - la circostanza che in ordine al rito da applicarsi dinanzi al giudice di pace il nostro codice di rito contiene una previsione che ha natura di c.d. metanorma, cioè di norma sul modo di legiferare in ordine al rito processuale applicabile in genere dinanzi a quel giudice: l'art. 311 c.p.c., infatti, sotto la rubrica «Rinvio alle norme relative al procedimento davanti al tribunale», dispone che «il procedimento davanti al giudice di pace, per tutto ciò che non è regolato nel presente titolo o in altre espresse disposizioni, è retto dalle norme relative al procedimento davanti al tribunale in

composizione monocratica» .
La norma, dopo avere disposto in via diretta che il procedimento dinanzi al giudice di pace è regolato dalle norme del titolo secondo del libro secondo che vengono di seguito espressamente dettate e, per ciò che esse non regolano, da quelle sul procedimento dinanzi al tribunale in composizione monocratica (di cui al capo terzo del titolo primo di detto libro), pone una vera e propria metanorma, là dove esige che un diverso regolamento risulti da "altre espresse disposizioni". Ne discende che, quando il legislatore detta una norma sul rito potenzialmente idonea ad essere applicata - come l'art. 3 di cui si discorre - anche al processo dinanzi al giudice di pace, perché la potenzialità sia effettiva e la norma possa essere interpretata nel senso d'essere applicabile anche dinanzi al giudice di pace, è necessario che essa disponga in tale senso "in modo espresso", cosa che il detto art. 3 non ha fatto in alcun modo, non contenendo alcun riferimento al processo dinanzi al giudice di pace.
4. E' da notare che nessun lume sulle questioni interpretative qui esaminata è venuto dalla recente ord. n. 280 del 2008 della Corte costituzionale, poiché la questione decisa è stata dichiarata inammissibile.
Inoltre, è anche da rikvare che correttamente, sia nella relazione, sia nelle considerazioni svolte in qUi~sta sede non si è fatto alcun riferimento ai lavori parlamentari, atteso che essi non considerano le problematiche esaminate.
§5. Conclusivamente è dichiarata la competenza per materia con limite di valore
del Giudice di Pace di Reggio Calabria.

P.Q.M.
La Corte dichiara la competenza del Giudice di Pace di Reggio Calabria.

Così deciso in Roma, neilla Camera di consiglio della Terza Sezione Civile, il 3 luglio 2008.

Pubblicata il 7 agosto 2008.

Hellatron Spa • Via S. Antonio 8/10 • Lainate • Milano • ITALIA www.hellatron.it

Hellatron S.p.A., costituita nel 1994 accomunando e concentrando l'esperienza imprenditoriale maturata dai propri soci in primarie aziende del settore, rappresenta oggi una delle realtà più attive e dinamiche nel mercato della distribuzione hardware e segnatamente nei segmenti dei computer case e degli alimentatori per computer, nei quali opera nel mercato italiano in posizione di azienda leader. L'attuale collocazione di mercato è il frutto di una politica commerciale intesa a sviluppare relazioni privilegiate con i principali produttori del far east, tradizionale "serbatoio" di tecnologia del mondo IT. Relazioni che oggi si traducono in partnership consolidate, di cui il cliente Hellatron S.p.A. può direttamente avvantaggiarsi, mediante l'acquisto di prodotti al miglior rapporto qualità prezzo. In particolare, dal 1997, Hellatron S.p.A. è importatrice diretta ed esclusivista per l'Italia di case Deer compagnia satellite di Foxconn, società leader indiscussa nella produzione di cabinet per computer.

Ciò consente ad Hellatron S.p.A. di offrire una gamma di prodotti completa ed articolata, ideale per la vendita OEM come per la vendita retail e che garantisce la più grande varietà di soluzioni estetiche e costruttive, la migliore qualità ed il più raffinato design. Hellatron S.p.A. offre anche la possibilità di commissionare soluzioni personalizzate ed esclusive, destinate a soddisfare le esigenze della clientela più esigente. Tali caratteristiche hanno determinato una decisa e costante crescita commerciale, che nel giro di pochi anni ha permesso all'azienda di diventare protagonista assoluta nella distribuzione specializzata di case.

MARCHI E PRODOTTI:

Importatore esclusivo della linea case Asus. Colosso mondiale dell'IT.
Distributore officiale della linea accessori MIO DigiWalker, leader dei sistemi di navigazione.
Distribuzione di tutti i prodotti Genius, uno dei marchi più prestigiosi e conosciuti nel mercato degli accessori e delle periferiche offrendo un'ampia scelta di mouse, tastiere, casse, videocamere, scanner, prodotti per il networking e altri articoli ancora.
Cooler Master, il primo produttore mondiale di ventole per PC, riconosciuto e particolarmente apprezzato anche dal pubblico italiano, come testimoniano le oltre 50.000 unità vendute da Hellatron S.p.A. negli ultimi mesi.

ICHONA Distributore ufficiale
MIO DigiWalker Distributore ufficiale linea accessori
ASUS Importatore esclusivo linea case
COOLER MASTER Distributore ufficiale

ICHONA, l'ultima nata di casa Hellatron, linea di prodotti per Personal computer, per tutte le console del momento e per lettori MP3-iPOD, linea in grado di coprire, nella sua interezza, il fabbisogno del utente amante della tecnologia e del videogiocatore. Ichona nasce per completare l'ampia gamma di prodotti già esistenti, per cercare di facilitare i nostri clienti offrendogli una gamma di prodotti sempre aggiornata e nuova, toccando tutte le periferiche e le tendenze trainanti del mercato.

Alle prerogative tecniche si abbina un eccezionale rapporto qualità/prezzo, per una proposta commerciale davvero imperdibile!

Giustizia di Pace ultima ora

MULTE: GIUDICE DI PACE, ANNULLATE SE NON C'È SEGNALAZIONE

Roma, 15 Novembre 2008 - Le multe elevate con autovelox e telelaser sono da ritenersi nulle se gli strumenti di rilevazione non sono segnalati e se non c'è un'idonea informazione della loro presenza, nonchè per l'omessa taratura secondo le normative europee e nazionali. Con queste motivazioni un giudice di pace di Galatina ha accolto il ricorso di un automobilista leccese cui era stata ritirata la patente per un presunto eccesso di velocità. *(Agr)*

GIUDICE GALATINA DA RAGIONE AUTOMOBILISTA SU USO TELELASER

Roma, 15 Novembre 2008 - Sono nulle le multe elevate con gli autovelox e con i cosiddetti Telelaser se non vi è la preventiva segnalazione ed un'idonea informazione della presenza degli stessi e per la omessa taratura secondo le normative europee e nazionali in quanto apparecchiature rientranti nelle categorie a "Metrologia legale". Il Giudice di pace di Galatina che aveva ordinato la restituzione della patente in via cautelare, accoglie nel merito il ricorso di un automobilista a cui era stato ritirato il documento di guida per un presunto eccesso di velocità. Lo riferisce, in una nota, il dipartimento 'Tutela del Consumatori' di Italia dei Valori, Giovanni D'Agata.
Il Giudice di Pace di Galatina, - prosegue la nota - ha affermato con sentenza n. 1036/08 del 29 setetmbre 2008 l'annullamento di un verbale per presunto eccesso di velocità ex art. 142, 9° comma del codice della strada perché l' apparecchio di rilevazione non risultava adeguatamente segnalato non rispettando l'obbligo di preventiva informazione della presenza degli stessi e per la omessa taratura secondo le normative europee e nazionali in quanto apparecchiature rientranti nelle categorie a "metrologia legale", il cui uso determina concreti effetti giuridici.
Il Giudice, che in via cautelare aveva decretato la restituzione della patente di guida all'automobilista leccese a cui era stata ritirata per un presunto eccesso di velocità, ha accolto nel merito le motivazioni addotte nel ricorso ed in particolare quella relativa agli obblighi stabiliti dal Codice della Strada e dal Regolamento d'attuazione relativamente alla preventiva ed adeguata segnalazione degli apparati elettronici di rilevazione delle infrazioni. *(Apcom)*

MULTA AL SEMAFORO ROSSO
LA CASSAZIONE DÀ RAGIONE AL COMUNE

I vigili avevano multato un automobilista, ma il giudice di pace aveva annullato la sanzione. Poi il colpo di scena. L'automobilista è stato condannato a pagare più di 700 euro per le spese legali.

Reggio Emilia, 21 novembre 2008
La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso presentato dall'amministrazione comunale contro una sentenza del giudice di pace reggiano che aveva annullato una multa per violazione del semaforo rosso.
E' stata così accolta la tesi difensiva dell' avvocatura comunale. La causa verteva su un accertamento fatto dagli agenti del comando di Reggio che avevano attestato di aver visto passare con il 'rosso' un automobile e di conseguenza l'avevano sanzionata.
Il proprietario del veicolo è stato condannato a pagare (oltre alla sanzione di 150 euro) altri 700 euro tra spese legali e giudiziarie
La Cassazione ha stabilito che "In assenza di una querela di falso, deve attribuirsi pieno valore probatorio al verbale redatto dagli agenti della polizia municipale". La sentenza del 27 maggio scorso è stata notificata in questi giorni al Comune.
Nullità dell'atto di citazione introduttivo della causa innanzi al giudice di

pace: cenni
È noto che l'art. 318 c.p.c. inserisca tra gli elementi dell'atto di citazione introduttivo del processo innanzi al giudice di pace la causa petendi di cui all'art. 163 n. 4 c.p.c., tradizionalmente individuata nel diritto sostanziale affermato dall'attore, in virtù del quale questi rivolge al giudicante le sue istanze (così, tra tutti, Mandrioli, Diritto processuale civile, Torino 2003, I, 152).
È altresì noto che il requisito in parola sia previsto a pena di nullità dell'atto introduttivo dall'art. 164, comma 4, c.p.c., espressamente applicabile ex art. 311 c.p.c. anche nel procedimento davanti al giudice di pace.
La ragione di tale rigore formale, avvertito anche in tale ultimo procedimento, va ravvisata nell'esigenza del rispetto del superiore principio del contraddittorio, a mente del quale la parte chiamata nel giudizio civile deve, fermi restando gli altri elementi, poter individuare dall'atto che la cita a comparire le ragioni della richiesta formulata al giudicante da colui che ha dato impulso al processo.
Sul punto, in seno alla unanime giurisprudenza, Trib. Verona 2 novembre 1992:
«È nulla la citazione quando non contiene tutto ciò che è necessario alla individuazione del diritto dedotto in giudizio, e quindi sia il petitum che la causa petendi; in particolare, la deduzione in giudizio di un diritto c.d. eterodeterminato (quale è il diritto relativo di obbligazione, n.d.r.) deve contenere l'indicazione non solo del suo contenuto ma altresì l'indicazione del fatto costitutivo del diritto, pena la nullità della citazione ex art. 164, 1° comma, c.p.c. in relazione all'art. 163, n. 3, c.p.c.».
illegittima l' ordinanza ingiunzione del Prefetto se non viene provata in giudizio l' avvenuta convocazione richiesta dal ricorrente
Con questo principio il GdP di Manduria ha accolto il ricorso proposto avverso l'ordinanza ingiunzione del Prefetto di Taranto.
Nel ricorso innanzi al Prefetto il ricorrente aveva lamentato la mancata convocazione dello stesso per l'audizione personale.
A tal proposito, ha statuito il Giudice, non puo' essere considerata determinate l'affermazione, secondo la quale il ricorrente, benche' convocato, non si e' presentato.
Per il GdP, infatti, non vi e' prova in atti che l'interessato abbia effettivamente ricevuto l'avviso di convocazione, che peraltro non risulta nemmeno spedito con individuazione del numero postale della raccomandata.
Ha poi proseguito il Giudicante, nel giudizio di opposizione, l'Amministrazione ha veste sostanziale di parte attrice; sicche' si realizza una inversione dell'onere della prova in favore del ricorrente. Per il GdP adito, la mancata ottemperanza all'onere incombente sulla P.A., di fornire i dati necessari, costituisce decisivo elemento per suffragare la fondatezza dei fatti sostenuti dal ricorrente.
In conclusione per il Giudice, e' ormai noto che, in tema di applicazione di sanzioni amministrative, la mancata audizione dell'interessato, che ne abbia fatto richiesta, costituisce una violazione di regola procedimentale, il cui rispetto e' prescritto dall'art. 18 della legge 689/1981 a garanzia del diritto di difesa del presunto trasgressore nella fase amministrativa; tale violazione rende illegittima l'Ordinanza ingiunzione emanata a conclusione del procedimento stesso (v. Cass 21.7.2004 n. 13505).

Avv. Alfredo Matranga
(Diritto & Dritti)

«NUOVI T-RED AI SEMAFORI PER RIDURRE GLI INCIDENTI»

IL CASO. Il difensore civico del Veneto scrive a tutti i sindaci, comandanti di polizia locale e assessori invitandoli a installare le contestate apparecchiature elettroniche. Bottoli caldeggia la collocazione delle telecamere di ultima generazione, che filmano il veicolo che passa con il rosso.

■ Gli automobilisti non li vogliono e accusano i Comuni che hanno collocato le telecamere ai semafori di pensare solo a fare multe, a vantaggio delle casse comunali. I giudici di pace, dal canto loro, stanno facendo fortuna grazie ai ricorsi degli automobilisti, un po' in tutto il Nord Italia. Le procure della Repubblica delle città lombarde e venete stanno invece indagando, ma i magistrati non sono ancora giunti a una conclusione, e cioè se i dispositivi che sono stati installati, anche nel veronese, siano o meno conformi al sistema omologato.
Invece il difensore civico della Regione Veneto, il veronese Vittorio Bottoli, invita tutti i sindaci a posizionare per ragioni di sicurezza i famigerati «T-red» agli incroci. Questi impianti, che immortalano gli automobilisti che passano con il semaforo rosso, sono da mesi nel mirino: il passaggio dal giallo al rosso, infatti, secondo i più è troppo rapido. Insomma, una trappola legalizzata.
Nei giorni scorsi Vittorio Bottoli, ha inviato una circolare a tutti i sindaci veneti, a tutti i comandanti di polizia locale e agli assessori alla mobilità e al traffico, invitandoli a potenziare i controlli agli incroci regolati da semafori, per limitare le vittime degli incidenti stradali. Il difensore civico fa riferimento al quinto congresso nazionale del sindacato di polizia Coisp che si è tenuto a Vicenza sui temi della sicurezza, al quale è intervenuto il sottosegretario agli Interni, Alfredo Mantovano e il presidente nazionale dell'associazione Vittime della strada, nonché il capo della Polizia di stato, Antonio Manganelli.
I dati emersi dal convegno mostrano quanto sia impellente il problema delle vittime per incidenti, che sono in aumento e assumono i connotati di una vera e propria strage. Mantovano e Manganelli hanno dimostrato, statistiche alla mano, che la maggior parte degli incidenti mortali o che provocano gravi lesioni a conducenti e passeggeri, avvengono in ambito cittadino e in particolare agli incroci semaforici.
Per questo il difensore civico ha deciso di prendere carta e penna, per caldeggiare la sua proposta. «Dal conve-

gno è emersa la necessità all'utilizzo di sistemi di controllo di questa gravissima violazione (passare con il rosso al semaforo, ndr), anche senza la necessità di intervento diretto degli agenti di pubblica sicurezza e di contestazione immediata», scrive Bottoli. Tuttavia «è assolutamente indispensabile, al fine di evitare le note problematiche relative alle contestazioni, che tale controllo si avvalga dell'utilizzo di apparecchiature elettroniche di ultima generazione, che forniscano, in luogo dei singoli fotogrammi facilmente contestabili, un filmato che, riprendendo tutte le fasi di attraversamento, non si presti ad equivoco alcuno e che non sia in alcun modo manipolabile».
Insomma meglio i sistemi che filmano gli utenti, invece di quelli che li fotografano, in modo che i multati non possano più contestare le contravvenzioni e non facciano ricorso. Questo nuovo sistema è stato avallato «dall'autorevole parere dell'Avvocatura dello Stato», fa sapere Bottoli, «e mira a garantire la sicurezza delle persone e della circolazione stradale, quale finalità primaria di ordine sociale ed economico, perseguita dallo Stato. Inoltre, nel rispetto dei diritto del contravventore, unisce al momento repressivo di un fatto gravissimo e particolarmente odioso, anche la dimensione educativa, ritenuta indispensabile per un miglioramento sostanziale dell'attuale situazione».
«Ovviamente l'utilizzo di queste apparecchiature sofisticate, non risolverà dall'oggi al domani il problema degli incidenti causati agli incroci dal mancato rispetto del semaforo», avverte Bottoli, «ma certamente riuscirà a ridurre, se non ad eliminare col tempo, il rischio dei sinistri».
«Essendo precipuo dovere della difesa civica regionale che rappresento, la tutela e la garanzia degli interessi diffusi, di quelli cioè che riguardano non il singolo, ma la molteplicità dei cittadini», conclude il difensore Bottoli, «auspico che le amministrazioni interessate, si attivino in tal senso, previa una campagna di sensibilizzazione, che certamente non potrà che essere condivisa dagli amministrati».

(L'Arena.it) Zeno Martini

MULTE PAZZE, COSTANO ALLO STATO FINO A 40 MILIONI L'ANNO

Roma, 10 Novembre - Le contravvenzioni sbagliate costano allo Stato fino a 40 milioni di euro l'anno. "Soste vietate, zone a traffico limitato violate, limiti di velocità superati, infrazioni spesso mai commesse. Sono migliaia le multe senza giusta causa ai danni degli automobilisti. E secondo i giudici di pace, oltre il 60 per cento delle udienze finisce con l'accoglimento del ricorso. In compenso il conto lo paga lo Stato: in media 80 euro a sentenza, per una spesa totale di 33 milioni di euro l'anno (40 milioni tra burocrazia e procedure legali)". Lo riferisce 'Il Giornale'.
"I Comuni hanno ampliato e perfezionato la rete degli strumenti con cui multano gli automobilisti. Questi strumenti vengono utilizzati a tappeto, a strascico se è possibile usare un'immagine tipica della pesca" afferma in un'intervista al quotidiano il coordinatore dei giudici di pace di Milano, Vito Dattolico.

(Adnkronos/Ign)

CONDOMINIO, CARISSIMO NEMICO
CRONACA DI UNA BATTAGLIA QUOTIDIANA

Due milioni di cause per sei miliardi di euro. Sei italiani su cento sono in lite col vicino
Spesi tre miliardi di euro l'anno. Schiamazzi e rumori notturni principale causa di litigio
di Sebastiano Messina

■ QUEL TAC-TAC degli zoccoli alle cinque del mattino. Quel parcheggio usurpato nel cortile. Quel cane che non smette di abbaiare. Quell'odore di broccoli che invade le scale. Quel maleducato che lascia aperto il portone. Quel principiante che strimpella "Per Elisa" all'infinito. Quei bambini che schiamazzano. Quelle cicche che piovono sul prato.
Altro che casa, dolce casa: da quando l'italiano è diventato un condomino, la sua vita quotidiana è tormentata, oppressa e inacidita dalle battaglie rancorose e sorde che si nascondono sotto l'ipocrisia del buongiorno-e-buonasera davanti all'ascensore, da quelle beghe tra vicini di casa che cominciano con una telefonata all'amministratore, esplodono nell'assemblea del palazzo e finiscono con gli insulti in tribunale, sul più affollato terreno di scontro di questo terzo millennio: la trincea del condominio.
Sei italiani su cento sono in causa col vicino. Due milioni di processi, la metà esatta di tutto il contenzioso che invade le affollate aule dei giudici di pace. Tre miliardi di euro spesi ogni anno per le liti condominiali, che qualche volta trascendono e finiscono in tragedia: il 3,5 per cento dei delitti, rivela un rapporto Eures, matura nei rapporti di vicinato.
Chiunque si sia trovato a vivere in un appartamento anche solo per una stagione sa bene che una scala può diventare un campo minato, un pianerottolo può trasformarsi nel ring dei dispetti quotidiani, un androne può mutarsi nel teatro di un dramma. Micro-conflittualità di caseggiato, la chiamano i

sociologi. E sbagliano, perché non è micro per niente.
Non solo perché c'è chi arriva a uccidere, per un cane che abbaia o per un rumore di tacchi - quelli che dopo il delitto i carabinieri catalogano immancabilmente come "futili motivi" - ma perché il rancoroso litigio tra condomini è all'origine di una valanga di cause civili e di processi penali.
Ma qual è la scintilla che accende lo scontro? Nella classifica dei litigi - compilata dai 13 mila amministratori di condominio dell'Anammi - al primo posto ci sono i rumori che rubano il sonno: mobili spostati alle due di notte, subwoofer che fanno tremare i muri, cagnette che latrano e lavatrici che centrifugano. A Roma, per esempio, un condomino ha denunciato il vicino per rumori molesti perché "tirava ripetutamente lo sciacquone nelle ore notturne, nonostante fosse stato debitamente avvertito che il rumore dello scarico svegliava la famiglia del piano sottostante".
Poi vengono le contese sull'uso degli spazi comuni, che ormai rappresentano per il genere umano quello che per i gatti sono le zuffe per il dominio del territorio. Che diritto ha l'inquilino del terzo piano di parcheggiare il suo furgone al centro del cortile? Perché la signora dell'attico ha piazzato una scala a chiocciola per arrivare al terrazzo condominiale? Come si è permesso il ragioniere del pianterreno di piantare un albero nel giardino comune?
Al terzo posto, i rumori nelle aree condominiali: bimbi che tirano il pallone contro la saracinesca, meccanici che sgasano motori rombanti, portieri che tagliano l'erba alle sei del mattino, magazzinieri che scaricano le bombole del gas. Qualche anno fa il nuovo proprietario di un appartamento all'ultimo piano scoprì che gli altri condomini avevano piazzato le loro autoclavi proprio sopra la sua camera da letto, e dunque il suo sonno era fatto di brevi pause tra il botto di una pompa e quello di un'altra. Andò dall'amministratore, andò dai vigili, andò dal pretore, andò persino in tv (alla trasmissione "Mi manda Lubrano"), ma sempre con lo stesso risultato: zero.
L'acqua che piove dal balcone del piano di sopra è al quarto posto: una volta quello che nei regolamenti condominiali è chiamato "stillicidio" prendeva la forma dei panni che gocciolavano o del filo d'acqua che scendeva giù dai vasi appena innaffiati.
Oggi, purtroppo, l'avvento degli irrigatori automatici ha aperto un nuovo fronte: c'è chi è convinto di avere un diritto naturale a lasciarli aperti a manetta per tutta la notte, e non prende neanche in considerazione le proteste della signora del piano di sotto che si ritrova il balcone allagato e il muschio sulle pareti.
Al quinto posto, il braccio di ferro sugli animali domestici. Il pastore tedesco che lascia le sue impronte sull'ascensore, il randagio che fa la pipì sulle macchine posteggiate, il dobermann che scende sempre le scale senza museruola, la gattina adottata dal condominio che fa paura alla signora del quarto piano, per non parlare del rottweiler del colonnello che ha sbranato il chiuhaua della professoressa. L'anno scorso, un ingegnere portò al magistrato le foto della sua auto, il cui parafango era stato addentato - e deformato - dai denti di un pitbull (nulla potè però la giustizia, perché l'animale si era nel frattempo dato alla latitanza).
Tutto questo senza entrare nel contenzioso che tocca il portafogli: il distacco dalla caldaia condominiale, l'errore nella tabella millesimale, l'annullamento dell'assemblea che deliberò il rinnovo della facciata, la contestazione delle quote per l'acqua e via impugnando. Si arriva, dicevamo, a due milioni di cause.
Questo fiume livido e aspro di dispetti e di ritorsioni sfocia nelle aule di tribunale occupando la metà dei giudizi civili e un bel numero di processi penali. A Roma c'è un'intera sezione del Tribunale (la quinta) che si occupa solo di contenzioso condominiale. È al terzo piano del palazzo di viale Giulio Cesare, una lunghissima serie di stanze disadorne nelle quali un magistrato dà retta, di solito, a cinque o sei avvocati contemporaneamente, sommerso da una montagna di citazioni, notifiche, memorie e comparse che dopo tre anni di udienze costeranno ai litiganti in media dai due ai tremila euro ciascuno.
Ma il grosso delle contese approda sulle scrivanie dei giudici di pace. Quelli civili affrontano le questioni che si risolvono col denaro, in maggioranza tra condomini e amministratori. Quelli penali devono invece dipanare le matasse più complicate, uno spinoso groviglio di antichi torti e di quotidiane vendette che invoca giustizia per ingiurie, molestie, danneggiamenti e disturbo della quiete.
Ma ci riescono davvero, poi? "Noi dobbiamo emettere una sentenza - ammette Osvaldo Jacobelli, giudice di pace della sezione penale - ma è molto difficile che la giustizia riesca a risolvere il problema pratico che assilla il querelante, dal ticchettio dei tacchi allo sciacquone notturno". Certo, se sono volati gli insulti le cose cambiano.
"Intanto però ci vogliono dei testimoni - spiega Francesco Malpica, anche lui giudice di pace - altrimenti è la tua parola contro la mia. E poi i rapporti sociali si sono così imbarbariti che le parolacce sono diventate un fatto ordinario, al punto che la stessa Cassazione ha stabilito che non offendono più il decoro e l'onore del destinatario. La verità è che nelle cause di condominio affiorano tutte le frustrazioni dell'essere umano: ci vorrebbe uno psicologo, accanto al giudice". Conferma Roberta Odoardi, direttore generale dell'Anammi: "Una volta i vicini erano degli amici. Oggi sono degli sconosciuti, verso i quali prevale spesso l'intolleranza. Prima si citofonava, adesso si va direttamente dall'avvocato".
I magistrati, comunque, vedono solo la cima di un albero assai più grande di quanto non dicano le statistiche del ministero. Secondo l'Anaci (un'altra associazione di amministratori immobiliari) il 73 per cento dei contrasti si risolve infatti bonariamente prima di finire sulla carta bollata, durante le assemblee condominiali. Dunque, quei due milioni di cause sono solo un quarto delle liti. E di questo 27 per cento, quelle che arrivano alla sentenza sono appena due su cinque, perché le altre tre si chiudono dopo le prime udienze con un accordo tra gli avvocati.
I quali si dividono in due categorie: quelli che gettano benzina sull'ira infuocata del cliente, pensando alla parcella che gli spediranno, e quelli che onestamente gli dicono la verità, avvertendolo che sarà molto, molto difficile ottenere un risultato concreto. "A chi si lamenta del cane del vicino, io dico che in 32 anni di carriera non ho mai letto una sentenza di sfratto per un cane" racconta l'avvocato Stefano Giove. "Certo, a volte la causa è inevitabile - prosegue - Ma chi la avvia deve sapere che i nostri giudici non sono come quelli americani, che possono ingiungere al condannato una concretissima soluzione. In Italia si intrecciano norme lacunose, limiti procedurali e giudizi lunghissimi, fino a otto anni, durante i quali le liti con l'altro condomino si fanno spesso ancora più aspre".
Sulla trincea del condominio, dunque, lo Stato non riesce nemmeno a decretare chi vince e chi perde. Servirebbero un codice speciale, processi lampo e nuovi poteri per i giudici. Ma né l'uno né l'altro sono all'ordine del giorno di questo Parlamento, indizio non minore di quanto poco sappiano i nostri legislatori delle angosce quotidiane degli italiani. Per i quali, una volta varcato il cancello condominiale, vale ancora una sola regola: la legge del più forte.

(La Repubblica)

PERSEGUITAVA L'EX COMPAGNA, CONDANNATO VARAZZINO

Per mesi ha molestato telefonicamente la sua ex dalla quale aveva avuto una figlia. Esausta, la donna ha persino lasciato l'abitazione dove lui ha continuato a vivere senza pagare nulla nonostante fosse di lei. Ma non è bastato: l'uomo ha continuato a molestarla e perseguitarla per vari motivi, ciclicamente

di Dario Freccero

12 novembre 2008 "Stalking" in inglese letteralmente significa perseguitare e giuridicamente è diventato il termine con cui si simboleggia l'accanimento con cui tanti ex coniugi o ex fidanzati, uomini (quasi sempre) o donne, tormentano i propri ex non accettando la fine della relazione o contestando qualcos'altro del passato.
Ad oggi lo stalking è nei rapporti tra partner un po' come il "mobbing" sull'ambiente di lavoro e sta diventato un fenomeno diffuso e drammatico. Ogni giorno sono decine i fascicoli penali che nascono proprio a causa dello stalking dopo le denunce delle vittime. Riguardano ingiurie, minacce, maltrattamenti. Ci sono casi drammatici ed estremi, casi meno gravi e apparentemente più banali, ma comunque recenti fatti di cronaca inducono a non trascurare mai le avvisaglie di certi comportamenti ossessivi.
A Savona è di queste ore la sentenza di un giudice di pace - Stefano Boero - che ha condannato un varazzino di 55 anni (Antonio B.) per le continue vessazioni contro la donna (C. C.) che per anni è stata la sua compagna e ora non lo è più. Dalla relazione è nata persino una figlia ma i rapporti tra i due, negli ultimi anni, sono letteralmente esplosi al punto che l'uomo le ha reso la vita impossibile. Ben due volte è stato addirittura processato in sede penale per maltrattamenti, lesioni e minacce ed entrambe le volte, nel 2001 e nel 2004, è stato condannato ma senza finire in carcere grazie ai benefici di legge.
Esausta, la donna ha persino lasciato l'abitazione dove lui ha continuato a vivere senza pagare nulla nonostante fosse di lei. Ma non è bastato: l'uomo ha continuato a molestarla e perseguitarla per vari motivi, ciclicamente.
E così, nei mesi scorsi, la varazzina è tornata di nuovo dai carabinieri per denunciare l'ex compagno in particolare per un'escalation di sms che le ha inviato sul cellulare nello scorso mese di gennaio tutti dal contenuto inequivocabile. «Vedrai cosa ti aspetta», «la pagherai cara», «non vorrei essere nei tuoi panni da infame» e tanti altri sms simili con insulti e minacce esplicite riferiti in particolare alle richieste della donna di rientrare in possesso del proprio appartamento.
Tutte cose che il giudice di pace Stefano Boero ha considerato nel processo che si è celebrato in questi mesi e ora si è concluso con l'ennesima condanna a carico dell'uomo, questa volta solo pecuniaria visto che si trattava di tribunale di pace, ma che costituisce a tutti gli effetti un caso di stalking che può diventare "pilota".
«Sulla base degli atti, il giudice dichiara Antonio B. responsabile dei reati ascritti e ritenuti gli stessi unificati dal vincolo della continuazione e della recidività, lo condanna a 2 mila euro di multa oltre al risarcimento del danno in favore della parte civile (800 euro) e al pagamento delle spese processuali» ha sentenziato Boero.
Gli episodi incriminati erano avvenuti nel gennaio 2007 a Varazze. Nella sua denuncia ai carabinieri la donna è arrivata a documentare qualcosa come trenta messaggini minatori ricevuti a poche ore di distanza l'uno dall'altro a dimostrazione non solo dell'insistenza dell'uomo ma della vera e propria persecuzione. Tutto questo - si è chiarito nel processo - ha ingenerato nella vittima uno stato di profonda prostrazione con le manifestazioni tipiche dello stalking: stati di ansia e paura, che possono arrivare a comprometterne il normale svolgimento della vita quotidiana.
«La persecuzione avviene di solito mediante reiterati tentativi di comunicazione verbale e scritta, appostamenti ed intrusioni nella vita privata - spiegano gli esperti - lo "stalker" può essere un estraneo, ma il più delle volte è un conoscente o un ex-partner».

La difficile proporzione di un elemosina

Come abbiamo già detto, i filosofi cinici si distinguevano per austerità ebbene, si narra che un cinico chiese un giorno l'elemosina al re Antigono: "ti chiedo solo una dracma" lo implorò. "Impossibile, non sarebbe degno di un re come me "gli rispose Antigono." Allora dammi un talento" lo pregò il filosofo. "Neanche a parlarne! Sarebbe troppo per un cinico come te".

PUBLITALIA è

COMUNICAZIONE SENZA FRONTIERE

SENZA FRONTIERE SENZA PROBLEMI

Concessionaria di pubblicità dal 1988 delle principali reti tv in Germania, Spagna, Gran Bretagna e Austria. Al servizio di utenti e agenzie media per pianificazioni e acquisto spazi, ottimizzazione e valutazione ex-post campagna, analisi di mercato e contesti competitivi, ricerche ad hoc, servizi di marketing.

GRUPPO MEDIASET PUBLITALIA '80

LA PRIMA CONCESSIONARIA IN EUROPA

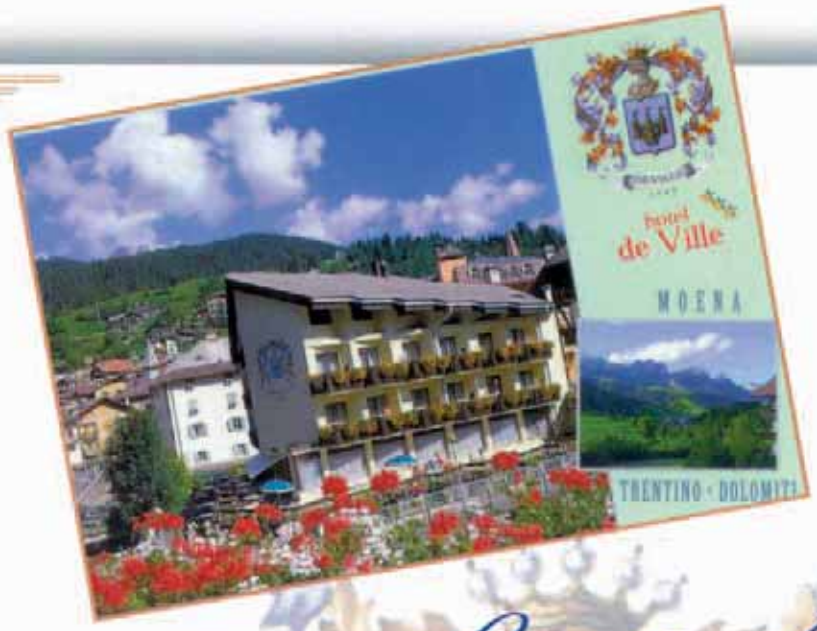
www.publitalia.it

tribuna finanziaria

è una rivista a carattere tecnico professionale, periodico bimestrale economico - giuridico - tributaria e di prassi amministrativa, organo ufficiale della Confederazione Unitaria Giudici Italiani Tributari - **C.U.G.I.T.**, della Confederazione Giudici di Pace **C.G.d.P.**, dell'Associazione Investigatori Forze di Polizia **A.I.F.P.**, del Movimento Italiano Dirigenti Amministrazioni Stato **M.I.D.A.S.**, edita sotto l'alto patrocinio dell'**U.F.E.** - (Unione del Personale Finanziario in Europa) e dell'**A.N.A.Fi.** (Associazione Nazionale per l'Assistenza ai Finanziari e ai Pubblici Dipendenti dello Stato e del Parastato).

Comitato Tecnico - Scientifico

- **Amedeo** Luciano	Avvocato, tenente Colonnello della Guardia di Finanza Com/te Gruppo Repressione Frodi Napoli, revisore contabile
- **Armosino** Maria Teresa	Onorevole, Avvocato, già Sottosegretario al Ministero dell'Economia e Finanze
- **Baresi** Virgilio baresi@mbox.opencom.it	Commendatore della Repubblica, Segretario Generale dell'Istituto Nazionale dei Revisori Contabili, Presidente della Fondazione Cesare Orsini, Presidente delle Emittenti televisive Rete Brescia e RTB International
- **Busà** Viktor	S.E. Mons. Prof, Procuratore Generale United States of America, Primo Presidente della Corte Suprema di Giustizia per la Protezione della Vita, Presidente del Parlamento Mondiale per la Sicurezza e la Pace, Presidente dell'Accademia Siciliana per le Scienze
- **Butera** Guido	Già Direttore dell'Uffico Successioni di Milano
- **Campanaro** Alessandro campale@tiscalinet.it	Funzionario della Direzione Generale delle Entrate della Lombardia - Area consulenza giuridica - Ufficio fiscalità generale
- **Canfora** Giovanni	Dirigente Ministero dell'Università e della Ricerca
- **Caputo** Domenico	Segretario Generale della Commissione Tributaria Centrale
- **Ciarlitto** Grazia grazia.ciarlitto@cugit.it	Presidente della Confederazione Unitaria Giudici Italiani Tributari, Avvocato, Giudice Tributario Commissione Tributaria Provinciale di Prato, Componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria
- **Confalonieri** Franco	Dottore commercialista, Tributarista, Esperto di finanza internazionale, Revisore dei Conti, Componente centro studi giuridici della C.U.G.I.T.
- **De Tilla** Maurizio	Presidente Fondo di Previdenza Ordine forense, Avvocato
- **Finoia** Mario	Avvocato in Cassazione
- **Frizzera** Bruno	Dottore commercialista, editore di importanti pubblicazioni fiscali *Sole 24 Ore*
- **Furia** Enrico info@worldbusinesslaw.net	Professor of World Business Law, School of World Business Law, Member of the International Chamber of Commerce
- **Gallo Santo** Salvatore generale.gallo@cugit.it	Dott. Prof. Generale (a)della Guardia di Finanza, Giudice tributario della Commissione tributaria Regionale del Lazio, V. Presidente della Confederazione Unitaria Giudici Italiani Tributari, Docente universitario
- **Gargani** Giuseppe	Onorevole, Presidente della Commissione Giustizia dell'Unione Europea, Avvocato
- **Garbagnati** Giuseppe	Notaio
- **Germi** Carlo gcmga@tiscalinet.it	Colonnello della Guardia di Finanza - Comandante Logistico Lombardia
- **Guazzone** Franco frguazzone@tin.it	Funzionario (ar) della Direzione Regionale del Territorio della Lombardia
- **Leo** Maurizio	Onorevole, già Direttore Centrale del Dipartimento Affari Giuridici e Contenzioso del Ministero delle Finanze, Giudice Tributario
- **Mantovani** Mario info@mariomantovani.it	Onorevole, Membro effettivo della Commissione Affari Sociali del Parlamento Europeo
- **Marchioni** Giuseppe	Dottore Commercialista, Tributarista
- **Mariano** Marco	Dottore Commercialista, Avvocato tributarista, Cap.(c) della Guardia di Finanza, Componente centro studi giuridici della C.U.G.I.T.
- **Marongiu** Gianni	Avvocato patrocinante in Cassazione già componente della Commissione Finanze
- **Marzano** Antonio	Onorevole, Ministro delle Attività Produttive, Docente di Economia all'Università La Sapienza di Roma, Economista
- **Molgora** Daniele	Dottore Commercialista già Deputato e Sottosegretario al Ministero dell'Economia e Finanze
- **Pasero** Giuseppe	Presidente del Movimento Italiano Dirigenti Amministrazioni Stato - M.I.D.A.S.
- **Piccolo** Antonio	Dottore commercialista, Revisore contabile, Pubblicista
- **Pinardi** Franco Antonio segretariogenerale@dirigentistato.it segretariogenerale@cugit.it	Segretario Generale della Confederazione Unitaria Giudici Italiani Tributari C.U.G.I.T., della Confederazione Giudici di Pace C.G.d.P., dell'Associazione Investigatori Forze di Polizia A.I.F.P., del Movimento Italiano Dirigenti Amministrazioni di Stato M.I.D.A.S., Giornalista, Deputato, Vice Ministro per il lavoro e l'occupazione del Parlamento Mondiale per la Sicurezza e la Pace Vice Presidente Commissione Giustizia dell'Osservatorio Parlamentare Europeo
- **Quaranta** Emilio	Magistrato Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei Minori di Brescia
- **Rivolta** Dario rivoltad@camera.it	Onorevole, componente della Commissione Esteri ed Affari Comunitari della Camera dei Deputati, Presidente del Comitato della Commissione Esteri per gli Enti Internazionali Esteri
- **Scalini** Paolo	Già Presidente del Tribunale di Firenze e del Tribunale di Ravenna
- **Scotti** Vincenzo	Onorevole, Prof. Dr. Presidente della Link Campus University of Malta, con sede in Roma
- **Trincanato** Stefania	Avvocato, Presidente della Confederazione Giudici di Pace
- **Villani** Maurizio	Avvocato - Tributarista
- **Zarri** Massimiliano massimiliano.zarri@cugit.it	Avvocato, Funzionario del Parlamento Europeo, Docente per la scuola diretta ai fini speciali dell'università di Modena, Presidente PROMHUS.



hotel Corona De Ville

★ ★ ★

hotel de Ville ★★★
38035 MOENA (Trento)
Tel. 0462/573338 - 573350 - Fax 573757
E-mail: prenotazioni@hotel-deville.it

una

miniera

moderna

GRUPPO fiori

Il più grande giacimento di metalli è fatto dagli oggetti che non servono più ma che riciclati permettono di risparmiare energia e acqua, ridurre le emissioni di anidride carbonica, evitare l'accumulo di rifiuti.
Ricicliamo metalli per aiutare l'ambiente.

Gruppo Fiori
info@gruppofiori.it
www.gruppofiori.it