



N.2174/2009

Reg. Dec.

N. 5960 Reg. Ric.

Anno 2008

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello n. 5960 del 2008, proposto dalla Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Harald Bonura, Andrea Maltoni e Mario Caldarera, ed elettivamente domiciliata in Roma, al corso Vittorio Emanuele II n 173, presso lo studio dell'avvocato Harald Bonura;

contro

la Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Angiolini e Paolo Panariti, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in Roma, alla via Celimontana n. 38;

e nei confronti

del Ministero dell'economia e delle finanze, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero per le riforme e le innovazioni della p.a., del Ministero per gli affari regionali ed autonomie locali, del Ministero dell'Interno, in

persona dei rispettivi rappresentanti *pro tempore*, non costituitisi nella presente fase del giudizio;

nonché nei confronti

- dell'Istituto italiano di valutazione mobiliare, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, nonché della Libera associazione amministratori immobiliari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Mario Romano ed elettivamente domiciliati in Roma, alla via Publio Valerio n. 9;

- della Federazione italiana agenti immobiliari professionali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e della Associazione nazionale tra società promozione e sviluppo immobiliare, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, entrambe rappresentate e difese dall'avvocato Luigi Tallarico e presso lo stesso domiciliato in Roma, Piazza Istria, n. 2;

con l'intervento ad adiuvandum

dei Comuni di Milano, Torino, Firenze, Padova, Genova, Modena, Reggio Emilia, Ancona, Cagliari, Siena, Pisa, Forlì, Terni, Viterbo, Cesena, Cremona, Barletta, Oristano, San Giorgio Morgeto, Riccione, Anacapri, Battipaglia, Goro, Castelnovo di Sotto, Albinea, Quattro Castella, Copparo, Osiglia, Plodio, Roccavignale, Pallare, Cosseria, Mallare, Rossiglione, Millesimo, Castelnuovo Magra, Finale Ligure, Castello Cabiaglio, Azzanello, Genivolta, Acquafredda, Sellero, Solza, Lodrino, Rivarolo del Re ed uniti, Arzago d'Adda,

Barbariga, Caravate, Verderio Superiore, Gemonio, Liscate, San Paolo, Cascia, Merone, Gropello Cairoli, Malgrate, Lomagna, Arcene, Truccazzano, Presezzo, Gottolengo, Piegaro, Giaveno, Almenno San Bartolomeo, Poggio Mirteto, Angera, Suzzara, Settala, Bonorva, Marcaria, Montone, Plodio, Malgesso, Albagiara, Brembate di Sopra, Sagama, Bovezzo, Villaspeciosa, Marmirolo, Gairo, Redemello, Pozzolo Martesana, Pertica Alta, Sorisole, Bregano, Treviglio, Gavirate, Boretto, Calcinato, Domusnovas, Bagnolo Mella, Piateda, Villanova Tulo, Montichiari, Vestone, Benetutti, Cesano Boscone, Calangianus, Brugherio, Aglientu, Cardano al Campo, Conza della Campania, Albiano d'Ivrea, Valle Trompia, Bollate, Lavenone, Besana in Brianza, Ponte Nossola, San Giorgio Canavese, Seregno, Alto, Caprauna, Nucetto, Sant'Antioco, Barghe, Montaldo di Mondovì, Gualtieri, Carcare, Donato, Bagnasco, Casarile, Villar Pellice, Olgiate Molgora, Coggiola, Lisciano Niccone, Casale Corte Cerro, Uras, Putifigari, Castellazzo Bormida, Cengio, Ciriè, Cellino San Marco, Prarostino, Sant'Anna Arresi, Usini, Sant'Anatolia di Narco, Vallo di Nera, Castronovo di Sicilia, Acireale, Pontedera, Auletta, Verdello, Travacò Siccomario, Campagna, Vigevano, Golfo Aranci, Cisinello Balsamo, Paterno d'Adda, Lovere, Samatzai, Ome, Sarzana, Villamassargia, Ozzano dell'Emilia, Luzzara, Norbello, Lograto, Bardello, Spino d'Adda, Manerbio, Revere, Laerru, Villimpenta, Castelbelforte, Paulilatino, Roncadelle, Florinas, Ameglia, Vallermosa,

Montodine, Migliaro, Calvenzano, Dormelletto, Castello Cabiaglio, Imbersago, Merate, Asuni, Magenta, Petriolo, Garessio, Cigliè, Calizzano, Oltressenda Alta, Cazzago San Martino, Brandizzo, Bozzolo, Brinzio, Pompiano, Villasanta, Casale Cremasco Vidolasco, Cigliano, Orzinuovi, Gozzano, Fordongianus, Tergu, Melegnano, Alto e Medio Metauro, Mores, Gangi, Ottana, Visano, Valdieri, Vimercate, Ossi, San Nicolò Gerrei, Mazzano, Pianezza, Pandino, Pisogne, Sant'Agnello, Sant'Antonio di Gallura, Triuggio, Perfugas, Silius, Castelseprio, Lagosanto, Castenedolo, Calco, Meta, Botticino, Budrio, Spotorno, Monza, Granarolo, Baricella, Minerbio, Poncarale, Maddalena, Tempio Pausania, Tratalias, Serra Riccò, Priola, Azzio, Osnago, Montevarchi, Siliqua, Nule, Sangano, Marone, Samugheo, Guastalla, Ghedi, Gergei, Cerete, Baradili, Gattatico, Rivarolo Mantovano, Dego, Venosa, Sant'Andrea Frius, Modolo, Burcei, Colleretto Giacosa, Pattada, Gavardo, Decimomannu, Casorate Primo, Ozieri, San Lazzaro di Savena, Isili, Tresigallo, Sinnai, Taino, Pieve San Giacomo, Carpenedolo, Galliate, Poggio Renatico, Nuvolera, Masi Torello, Masate, Basiano, Erba, Calusco d'Adda, Bonate di sotto, Medolago, Chignolo d'Isola, Bottanuco, Maccagno, Somma Lombardo, Randazzo, Thiene, Geraci Siculo, Robbiate, Settimo Vittone, San Basilio, San Giorgio di Mantova, Settimo san Pietro, Arbus, Tinnura, Budoni, San Vero Milis, Olbia, Ploaghe, Palau, Gazzuolo, Pomponesco, Commessaggio, Viadana, Castenaso, Crotta d'Adda, Cernusco Lombardone,

Jesi, Terre Verdiane, Mignanego, Castelli Calepio, Flero, Levate, Orzivecchi, Vizzolo Predabissi, Volvera, Massa Lubrense, Ferrara, Gaggiano, Vobarno, Mapello, nonché della Comunità Montana Appennino Faentino, della Unione arcipelago del Sulcis, dell'Unione dei Comuni dell'Alta Valle Camonica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Harald Bonura, Andrea Maltoni e Mario Calderera, ed elettivamente domiciliati in Roma, al corso Vittorio Emanuele II n 173. , presso lo studio dell'avvocato Harald Bonura;

con l'intervento *ad opponendum*

del Codacons, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Rienzi, ed elettivamente domiciliato presso la sede di viale Mazzini n. 73,

e nei confronti

della Agenzia del Territorio, del Comune di Nibbiano e della Associazione nazionale utenti servizi pubblici, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituitisi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. II, n. 4259 e per la reiezione del ricorso di primo grado n. 8138 del 2007;

Visto il ricorso in appello, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto italiano di valutazione immobiliare;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Associazione nazionale tra società di promozione e sviluppo industriale;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum*, depositato in data 8 agosto 2008;

Visto l'atto di intervento del Codacons, integrato con una memoria depositato in data 22 agosto 2008;

Vista la memoria depositata dall'appellante in data 22 agosto 2008;

Vista la ordinanza della Sezione n. 4474 del 2008;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Relatore il Consigliere di Stato Luigi Maruotti alla udienza del 10 febbraio 2009;

Uditi gli avv.ti Mario Caldarera, Paolo Panariti anche su delega degli avv.ti Mario Romano e Luigi Tallarico e l'avv. Pafundi su delega dell'avv. Carlo Rienzi;

Considerato in fatto e in diritto quanto segue:

1. In attuazione dell'art. 1, comma 197, della legge n. 296 del 2006, e a seguito del protocollo d'intesa del 4 giugno 2007 (intercorso tra l'Agenzia del Territorio e l'ANCI), il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di data 14 giugno 2007 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 154 del 2007) ha disposto il '*decentramento delle funzioni catastali ai Comuni*'.

Col ricorso n. 8138 del 2007 (proposto al TAR per il Lazio), la Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia) ha impugnato il protocollo di intesa del 4 giugno 2007 ed il decreto del 14 giugno 2007, chiedendone

l'annullamento.

Il TAR, con la sentenza n. 4259 del 2008, ha accolto il ricorso ed ha annullato gli atti impugnati.

2. Con l'appello in esame (proposto 'anche come opposizione di terzo'), l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (A.N.C.I.) ha chiesto che la sentenza del TAR sia annullata con rinvio, per un difetto di procedura, consistito nella mancata notifica – nei suoi confronti - del ricorso di primo grado.

In subordine, l'A.N.C.I. ha lamentato l'erroneità della sentenza gravata ed ha chiesto che il ricorso di primo grado sia respinto, perché infondato.

Nel corso della presente fase del giudizio, sono intervenute *ad adiuvandum* le Amministrazioni indicate in epigrafe, è intervenuto *ad opponendum* il Codacons e si sono costituiti in giudizio alcuni degli enti intervenuti in primo grado.

3. Così ricostruite le vicende che hanno condotto alla presente fase del giudizio, per la sostanziale unitarietà delle questioni vanno esaminati ad un tempo il primo motivo d'appello dell'A.N.C.I. e l'eccezione di inammissibilità del gravame, formulata dalla Confedilizia.

L'A.N.C.I. ha dedotto che il ricorso di primo grado doveva esserle notificato nella qualità di controinteressata, avendo concluso con l'Agenzia delle Entrate il '*protocollo di intesa*', previsto dalla legge e annullato dalla sentenza gravata

unitamente al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Confedilizia ha eccepito che l'A.N.C.I. non sarebbe legittimata ad impugnare tale sentenza, sia perché i Comuni italiani non vanno qualificati come controinteressati in primo grado, sia perché il protocollo di intesa – da essa sottoscritto in data 4 giugno 2007 con l'Agenzia delle Entrate – sarebbe un atto meramente endoprocedimentale.

4. Ritiene la Sezione che siano condivisibili le deduzioni dell'A.N.C.I., da cui emerge la sua legittimazione ad impugnare la sentenza, nella qualità di controinteressata necessaria pretermessa in primo grado.

Per quanto rileva nel giudizio, l'art. 1, comma 197, della legge n. 296 del 2007 ha previsto che *“è in facoltà dei comuni di stipulare convenzioni soltanto con l'Agenzia del territorio per l'esercizio di tutte o di parte delle funzioni catastali di cui all'articolo 66”* del decreto legislativo n. 112 del 1998, e che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri *“tenuto conto delle indicazioni contenute nel protocollo di intesa concluso dall'Agenzia del territorio e dall'ANCI, sono determinati i requisiti e gli elementi necessari al convenzionamento e al completo esercizio delle funzioni catastali decentrate”*.

Tali disposizioni hanno previsto lo specifico procedimento da seguire in materia per l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per acquisire elementi sulle posizioni assunte dai

Comuni sulla possibilità di attribuire loro le *'funzioni catastali'*, il legislatore ha previsto che le determinazioni governative siano precedute dal *'protocollo di intesa'*, concluso dall'Agenzia delle Entrate con l'Associazione nazionale dei Comuni italiane, considerata dal riportato comma 197 come organo esponentiale istituzionale di tali enti locali.

Tale previsione legale comporta l'applicabilità dei principi, da tempo affermati da questo Consiglio, sulle conseguenze di ordine processuale derivanti da norme che espressamente prevedano la partecipazione di enti esponentiali nel corso di procedimenti che terminano con atti di natura normativa.

Se prevista dalla legge, la partecipazione procedimentale dell'ente esponentiale è decisiva per ritenere che in sede processuale esso possa impugnare il provvedimento che si discosti dal contenuto dell'atto endoprocedimentale cui abbia dato il proprio consenso (Sez. VI, 1° febbraio 1990, n. 191; Sez. VI, 16 maggio 1983, n. 353; Sez. VI, 27 agosto 1982, n. 407), ovvero assuma la qualità di controinteressato, se – al contrario – l'atto normativo finale abbia un contenuto conforme al condiviso atto endoprocedimentale e ne sia chiesto l'annullamento in sede giurisdizionale.

In tale ipotesi, all'ente esponentiale va notificato il ricorso, quale titolare di un interesse opposto e speculare a quello fatto valere del ricorrente.

Nella specie, la partecipazione dell'A.N.C.I. nel corso del

procedimento, e dunque la sua qualità di controinteressato, risultava anche nel preambolo dell'impugnato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di data 14 giugno 2007, che ha richiamato la stipula del precedente *'protocollo di intesa'*.

Pertanto, il ricorso di primo grado doveva essere notificato anche alla stessa Associazione.

Poiché il ricorso di primo grado risulta ammissibile (in quanto notificato alla Agenzia delle Entrate, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri), in accoglimento del primo motivo d'appello va annullata con rinvio la sentenza gravata.

Il TAR per il Lazio – in composizione diversa - deciderà anche sulle spese e sugli onorari delle precedenti fasi del giudizio.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) accoglie l'appello n. 5960 del 2008 e annulla con rinvio la sentenza del TAR per il Lazio, Sez. II, n. 4259 del 2008, affinché – previa integrazione del contraddittorio da parte dell'originaria ricorrente - il ricorso di primo grado sia deciso dal TAR, in composizione diversa.

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio tenutasi il giorno 10 febbraio 2009, presso la sede del Consiglio di

Stato, Palazzo Spada, con l'intervento dei signori:

Giovanni VACIRCA	- Presidente
Luigi MARUOTTI	- Consigliere, est.
Armando POZZI	- Consigliere
Antonino ANASTASI	- Consigliere
Bruno MOLLICA	- Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Maruotti

IL PRESIDENTE
Giovanni Vacirca

IL SEGRETARIO
Rosario Giorgio Carnabuci

Depositata in Segreteria

II 07//04/2009

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Per il / Il Dirigente

Sig.ra Maria Grazia Nusca