



Fondazione Studi
Oreste Bertucci

Il Sisma della Provincia de L'Aquila - Sospensione degli adempimenti tributari per 'evento eccezionale' e la Pronuncia del Consiglio di Stato 29 luglio 2009.

Secondo la Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro romani la mancata valenza generale del disposto non estende automaticamente gli effetti ai terzi non ricorrenti.

E' stato chiesto parere, alla scrivente **Fondazione Studi "Oreste Bertucci"** (di seguito per brevità: Fondazione), in merito all'effettiva portata della recentissima pronuncia del **Consiglio di Stato (CDS)** per confusioni dettate da 'agenzie' o trafiletti inseriti in articoli comparsi sulla stampa quotidiana specialistica (ad es. vedi Il Sole24 ore del 4 agosto 2009 pag 28) o su siti web particolarmente legati al territorio abruzzese, in cui si dà sommariamente per "...stabilito dal Consiglio di Stato l'esenzione dai pagamenti fiscali per tutti i comuni della Provincia de L'Aquila", proprio per la valenza professionale dell'argomento è stato ritenuto necessario pervenire con urgenza ad un responso.

Onde verificare l'effettiva portata dell'assunto giurisprudenziale è necessitato vagliare opportunamente le motivazioni che, nell'Ordinanza n. 3929/2009 del Consiglio di Stato Sez. IV, sede giurisdizionale, del 29 luglio 2009, sono portate a sostegno dell'accoglimento del ricorso presentato da alcuni giovani Dottori Commercialisti di Sulmona, avverso una contraria decisione del competente T.A.R.:

"Ritenuto che contrariamente a quanto affermato dal giudice di primo grado, nel caso di specie sono ravvisabili gli estremi del danno grave ed irreparabile per i ricorrenti, i quali nella loro qualità di contribuenti che, pur se non rientranti nell'elenco dei comuni maggiormente colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, avevano fatto affidamento sulla generale sospensione degli adempimenti tributari disposta fino al 30 novembre 2009 e, invece, in base all'impugnata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 6 giugno 2009, si sono trovati a dover far fronte a tali adempimenti entro il più ristretto termine del 16 luglio 2009.

"Considerato infatti che tale anticipazione non sembra tenere dovuto conto delle gravi difficoltà economiche che hanno colpito la popolazione delle zone in questione e, in particolare, come segnalato dai ricorrenti, della sussistenza di danni, non solo agli edifici, ma anche a tutte le attività economiche, con la sostanziale paralisi dei settori del commercio, dell'artigianato, del lavoro autonomo e del turismo, danni che hanno necessariamente riguardato anche la popolazione dei comuni della provincia dell'Aquila meno colpiti dall'evento sismico, per la evidente stretta connessione tra le attività svolte in aree vicine, e per le inevitabili ripercussioni della situazione di emergenza su tutto il territorio interessato;

"Ritenuto, pertanto che il nuovo termine del 16 luglio 2009 (ormai scaduto) non trovi adeguata giustificazione né sotto il profilo della sua congruità (consentendo solo 36 giorni per gli adempimenti fiscali, nonostante l'affidamento causato dalla precedente sospensione fino al 30 novembre 2009, ossia diversi mesi dopo, in contraddizione altresì con le specifiche previsioni dell'art. 3 comma 2 della legge 213/2000), né sotto il profilo dell'attuale sussistenza del presupposto della effettiva "capacità contributiva" dei destinatari della nuova disposizione, in presenza delle gravi difficoltà economiche di cui sopra si è detto;

Ritenuto, infine, che anche il successivo provvedimento in data 25 giugno 2009, cui fa riferimento l'ordinanza appellata, non attenui in maniera significativa la portata lesiva

delle determinazioni impugnate, sia in relazione alla circoscritta portata della stessa della prevista possibilità di ulteriore sospensione dell'obbligo tributario, sia in relazione alla ristrettezza del termine per la esecuzione dell'adempimento richiesto (produzione di una perizia giurata) e per la sua onerosità per il contribuente già colpito dal provvedimento di sgombero, per questi motivi accoglie l'appello (Ricorso numero 6277/2009) e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza impugnata, accoglie l'istanza cautelare di primo grado"

Verificato in diritto che, in merito all'estensione degli effetti del giudicato a soggetti ad esso estranei, *"vige la regola generale dettata dall' art. 2909 c.c. - secondo cui l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti o aventi causa si evince che l'accertamento contenuto nella sentenza non estende i suoi effetti automaticamente - non è vincolante per i terzi"*(Cass., sez. unite, 5/11/1996, n. 9631) è da far notare che l'inefficacia della sentenza nei confronti dei soggetti diversi dalle parti, non esclude la possibilità che i terzi interessati possano avere utilità utilizzandone la diversa efficacia di prova documentale in ordine alla situazione giuridica che abbia formato oggetto dell'accertamento giudiziale.

E' risultato che, quanto precede, costituisce principio consolidato - nella giurisprudenza amministrativa - secondo il quale (Consiglio Stato, sez. VI, 10 ottobre 2005, n. 5457) *"... non può ravvisarsi a carico della p.a. un obbligo giuridico di estendere gli effetti del giudicato a soggetti ad esso estranei, che non vantano nessun diritto soggettivo a tale estensione, né tale posizione soggettiva può trovare fondamento nella disposizione di cui all'art. 22 D.P.R. 11 febbraio 1986 n. 13 la quale, nel dettare norme sul procedimento volto alla estensione del giudicato, riconosce all'amministrazione la potestà di attivare o meno il procedimento stesso."*

Evidenziato che nel dispositivo, il Consiglio di Stato, pronunciandosi favorevolmente sull'appello (Ricorso numero 6277/2009), in riforma dell'ordinanza impugnata, ha solo accolto *"l'istanza cautelare di primo grado"* a favore dei ricorrenti, quali facenti parte della sfavorita tipologia di *"contribuente già colpito dal provvedimento di sgombero"*.

E' utile significare, per focalizzare meglio quanto in dottrina amministrativa è principio, che il giudizio 'cautelare' ha solo *"...funzione accessoria e strumentale rispetto al processo di cognizione in quanto teso all'adozione di misure preventive volte a preservare le utilità fornite dalla eventuale sentenza favorevole di cognizione da eventi che possono manifestarsi durante il corso del processo"* (NIGRO).

Visto che, l'Ordinanza dell'organo giurisdizionale amministrativo d'appello (CDS), in effetti:

1. Non è sentenza definitiva (cd. *'passato in giudicato'*) stante la possibilità, per la parte appellata, di impugnare il provvedimento per motivi di legittimità;
2. Non è giudizio di esecuzione nè tantomeno giudizio di ottemperanza;
3. È solo provvedimento assunto, a favore delle parti ricorrenti, per presupposti di necessità e urgenza, in riforma di giudizio cautelare ma, e non potrebbe essere altrimenti, in pendenza di procedimento cognitivo.

A parere della **Fondazione**, il provvedimento del Consiglio di Stato, nella particolare fattispecie, inerisce solo interessi delle parti ricorrenti e non dispiega i suoi effetti per il resto dei contribuenti - pur aventi medesimo interesse ma non direttamente parti del procedimento - per i quali permane la valenza dell'impugnata ordinanza emanata in data 6 giugno 2009 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (*rectius* Commissario Delegato ex D.P.C.M. del 6.4.2009).

Resta - ai sensi del citato D.P.R. 13/1986 - in capo alla P.A. la possibilità di adottare provvedimenti eventualmente volti all'estensione del beneficio in questione.