

N. 06433/2016 REG.PROV.COLL.
N. 01679/2013 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1679 del 2013, proposto da:
Associazione Artigiani Commercianti Liberi Sardegna e Associazione
Giuristi Indipendenti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti
pro tempore, Carboni Giuseppe, Toro Luigi, Arba Corrado, Porru
Tamara, Piras Mauro, Annis Ivo, Pasini Giuseppe, Lai Carmine,
Pisano Elvio, Doneddu Antonietta, Pisano Floriano, Tinti Miguier,
Lai Genesio, Usai Stefano, Tinti Enrico, Porcu Giuliana, Farris
Antonio, Mocci Maurizio, Tola Antonella, Soddu Bastiano, Soddu
Antonio, Dedoni Bruno, Dedoni Giuseppe Mario, Lee Kyong Sook,
Gabrielli Gabriella, Giordano Dorote, Mameli Massimiliano, Contu
Massimiliano, Corda Diego, Piroddi Gianni, Concedda Valentina,
Pani Erminio, Carboni Rita, Serra Gigi, Masala Michela, Cau
Salvatore, Rassu Antonio, Feroldi Mario, Buffa Paolo, Manca Peralta
Antonio, Piscedda Maria Angela, Perra Ultimino, Figliola Maria
Bonaria, Muggiri Daniele, Soc Nuovo Coel Srl di Muggiri Daniele,

Farris Giampiero, Peddio Pierangelo, Simbula Francesco, Gaviano Egidio, Faedda Alessio, Asuni Cristina, Pes Massimo, Seu Alessandro, Soru Benedetto, Ugas Fabrizio, Congiu Raffaele, Murgia Giancarlo, Masala Luciano, Pitzanti Silvestro, Asuni Valeria, Simbula Giulio, Medda Priama, Serrau Pietro, Cattieddu Antioco, Asuni Davide, Asuni Marcello, Soc Dmv Asuni Immobiliare Srl, Ferru Antonia, Asuni Maria Daniela, Bullita Giovanni, Vadilonga Elisabetta, Salis Irene, Salis Sandra, Palimodde Maria Luigia, Tolu Marianna, Putzu Antonio, Lovicu Salvatore, Santi Elisabetta, Patteri Giovanni Maria, Boeddu Gavino Giovanni Maria, Pittalis Angelo, Tecnarredo di Fronteddu Mrg, Fronteddu Giampaolo, Fronteddu Ciriaco, Fronteddu Matteo, Useli Maddalena, Liai Maria Giovanna, Deiana Vincenza, Gamberda Pantaleo, Piredda Francesco, Mele Francesca, Lai Salvatore, Pirisi Anna, Patteri Serafina, Daddi Giovanni, Fronteddu Caterina, Marotto Antonio Ignazio, Murgia Nadia, Cadinu Sandro, Fronteddu Luigi, Mesina Serafino Giovanni, Aru Sebastiano, Ciliberti Davive, Sannai Giovanni Francesco, Salici Augusto, Mula Michela Angela, Lampis Ivano, Lampis Michelangelo, Cincidda Mario, Usai Fabio, Aramu Zoe, Succu Mario, Rubanu Salvatore, Rubanu Luigi, Rubanu Gonario, Mura Antonello, Mura Gianfranco, Pili Monica, Puddu Antonio Maria, Carta Giuseppe, Mereu Nicola, Musina Giuseppa Rosa, Muggianu Giampietro, Musina Pasquale, Musina Maria, Musina Pietro, Musina Diego, Musina Nicola, Musina Giovanni Antonio, Biancu Antonio Francesco, Musina Gabriella, Salis Mariantonia, Menneas Francesco, Mele Rosa Maria, Musina Maria Pasqua, Bassu Serafino, Musina Antonio Giuseppe, Musina Salvatore, Musina Giovanni Andrea, Musina Mario, Mereu Antonio, Puggioni Emanuele, Zola Stefano,

Zola Pasqualina, Zola Giuseppe, Lughe Giovanni, Mastio Franca
Grazia, Zola Pietro Maria, Podda Battistino, Monne Pietrina, Podda
Gianfranco, Soc Loi e Spanu Srl, Spanu Giovanni Maria, Flore
Giuseppa, Soc Igg Cosseddu Daniele, Melas Vittorio, Sedda Rina,
Spina Matteo, Rana Manoel, Dessena Paolina, Rana Giovanni,
Mastio Seriana, Congiu Alessandro, Leoni Giovanna, Moro
Ferdinando, Mesina Mauro, Tuffu Graziano, Rubanu Costantino,
Rubanu Pasquale, Catgiu Nicolina, Marcolongo Alessandro, Lovicu
Giuseppa, Lovicu Matria Andreana, Beccari Francesca, Mulas Attilio,
Succu M Francesca Domenica, Succu Giuseppa, Succu Onorato,
Mereu Giovanni Giuseppe, Succu M Francesca erede Pirisisu Rosa
Bertina, Succu Giuseppa erede Succu Pasquale, Floris Giovanni,
Pirisi Battista, Falconi Franco, Corrairie Antonio Luigi, Succu
Antonio Nazario, Muggianu Rosa, Pulicheddu S, Spiggia Andreina,
Rubanu Costantina, Mereu Antonio Francesco, Marrosu Carmelo,
Gungui Anna Maria, Musina Giovanni, Musina Gabriele, Tuffu
Mauro, Tuffu Giovanni, Tuffu Rosanna, Montisci Francesco, Puddu
Tonino, Congiu Gavina M A, Masala Michela, Cau Salvatore, Rassu
Antonio, Feroldi Mario, Buffa Paolo, Ledda Valerio, Orru'
Nazareno, Picciau Sebastiano, Murgia Ivo, Dessi' Piero Luigi, Carta
Maria Luisa, Atzeni Maurilio, Lecca Massimo, Lecca Giovanni,
Peralta Antonio Mario, Oischedda Maia Angela, Picci Giglio, Saiu
Debora, Ledda Carletto, Corda Emanuela, Manunza Giampaolo,
Piga Sandro, Soc Ecogail Srl Amministratore Demuro Gianfranco,
Demuro Luigi, Cosmo Sarda Cagliari, Loddo Giuseppe, Cabiddu
Ofelia, Pisu Mauro, Demuro Gianfranco, Cau Raimondo Ignazio,
Pilloni Anna Rita, Lilliu Davide, Tiddia Antonio, Soc i Marmi Srl di
Algieri Giuseppe, Mameli Massimiliano, Contu Massimiliano, Corda

Diego, Piroddi Gianni, Conchedda Valentina, Pani Erminio, Carboni Rita, Serra Gigi, Lainu Giuseppe, Ucchedu Antonio, Pili Leonardo, Leccis Giampaolo, Saba Monica, Cadeddu Antonio, Sotgiu Carlo, Piras Tiziana, Marras Carlo, Sardu Efisio, Seu Alessandro, Soru Benedetto, Ugas Fabrizio, Congiu Raffaele, Murgia Giancarlo, Masala Luciano, Simbula Giulio, Medda Priama, Serrau Piero, Soc Bincar Sas di Antioco Catteddu, Todde Maria Teresa, Zurru Pietro, Carreras Paolo, Zurru Giuseppe, Canargiu Giovanni, Mura Massimiliano, Loni Davide, Cacciaru Cinzia, Fara Luciano, Talana Alessia, Cortese Arianna, Palmas Rita, Cancedda Savino, Sanna Corrado, Soc Nova Graniti Arl di Givanni Carta, Schintu Sebastiano, Bisio Federico, Chillotti Mario, Orru' Giovanni, Orru' Antonello, Piroddi Natascia, Floris Antonio, Porru Fabrizio, Sanna Iganizio, Giorgi Oscar Michele, Cadoni Paolo, Concas Nicola, La Nuova Falegnameria di Guido Massa, Des Gourmets di Carla Russo, Des Gourmets di Graziano Massitti, Caboni Emanuele, Mei Giorgio, Simbula Marco, Casu Eliana, Gottardi Gabriele, Melis Efisio, Forresu Luigi, Bonaccorti Toreno, Mei Angelo, Serra Corrado, Tegas Giuseppe, Muggianu Domenico, Murru Robertino, Loi Tonino, Buttali Maria Bonaria, Romasino Giuseppina, Soc La Griglia di Salvatore Canu, Soc Royal Tour di Stevelli Christian & C Sas, Coghe Dino, Puligheddu Peppino, Farina Nicola, Soc Caboni Snc di Caboni Graziano, Soc Centro Gomme Srl, Salaris Giovanni Antonio, Zucca Roberta, Pusceddu Giancarlo, Soc Automania Srl, Catteddu Antioco, Casu Ferdinando Paolo, Trudu Antonio, Crobu Simonetta, Aresu Silvana, Pittalis Angelo, rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Scifo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mario Gerundo in Roma, Via della Luce, 46;

contro

EQUITALIA Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Alfonso Maria Papa Malatesta, Alessandro Ela Oyana, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, piazza Barberini, 12;

- Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato, presso la sede della quale sono domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

- INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Antonino Sgroi, Lelio Maritato, Carla D'Aloisio, Emanuele De Rose, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, Via Cesare Beccaria, 29;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

- MANDIS Carlino, MANDIS Carlino, PORRU Romina, MAXIA Maria Chiara, ISOLA Vittorio, MATTANA Antonio, MANUNZA Aurelio, FADDA Fabrizio, PILI Tiziana, MURRU Giorgio, LOI Pietro, PORCU Giulio, CARBONI Simone, MONTIS Doralice, SERRA Aldo, ARTTTZU Antonio, SIRIGU Giorgio, PILUDU Silvana, MOCCI Marcella, PIRASTU Pier Paolo, PIU Sergio, ESU Giovanni, CROBU Pietro, MELIS Massimo, MELIS Fabrizio, ISU Giampiero, MELONI Maria, SITZIA Francesco, MELONI Mario, CADEDDU Paolo, SOTGIU Francesco, PIANO Daniela, MELONI Rosalia, FENU Alessio, PUTZOLU Fausto, SPIGA Luigi, PES Sandro, FANNI Rita Alba, DEMURO Roberto, PINNA Mariuccia, MASALA Silvia, GIROTTA Ginetta, SOLINAS

Angelina, PITZALIS Giovanni, MONTISCI Iose, SULIS Giuliano, VACCA Luciano, CINCIDDA Felice, PIRISI Efsio Luigi, DEIDDA Mariangela, GESSA Fulvio, GESSA Paolo, GESSA Alessandro, ATZORI Ottavio, SIRIGU Giovanni, MULAS Sandra, SPIGA Leonardo, CINCIDDA Giacinto, MELIS Massimo, DALU Italo Salvatore, PORCU Fabrizio, MELIS Adriana, ENRIQUE Generoso, CUCCU Davide, rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Scifo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mario Gerundo in Roma, Via della Luce, 46;

- Lucia PERRA e Gianfranco DE GIORGI, rappresentati e difesi dall'avv. Luca De Angelis, con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR Lazio in Roma, Via Flaminia, 189;

per l'azione di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198;
derivante dal silenzio-rifiuto sull'atto di diffida ad assumere ogni attività diretta a garantire il rispetto della normativa per la tutela della concorrenza e del mercato indicando, tra l'altro, regolari gare per l'assegnazione del servizio di riscossione,
e per la dichiarazione di improcedibilità delle esecuzioni esattoriali in corso, ove non sia certa l'avvenuta ricezione da parte del destinatario.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Equitalia Spa, dell'Agenzia delle Entrate, dell'Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2016 il Cons. Daniele Dongiovanni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con l'iniziativa in esame, parte ricorrente propone l'azione prevista dall'art. 1 del d.lgs n. 198 del 2009, avente ad oggetto l'attività esattoriale svolta da Equitalia spa, esponendo, in sintesi, quanto segue:

- in data 30 luglio 2012, con atto di diffida inviato a Equitalia ed al Ministero dell'Economia e delle finanze, i ricorrenti hanno chiesto, per la parte di rispettiva competenza, di assumere tutte le iniziative necessarie per garantire il rispetto della normativa in materia di concorrenza, posto che Equitalia spa esercita l'attività esattoriale in via monopolistica;
- nonostante le modifiche normative intervenute nel frattempo (in particolare, art. 38 del decreto legge n. 179 del 2012) continua ad essere riconosciuto in favore di Equitalia un aggio pari al 9%, in contrasto con la normativa europea in materia di aiuti di stato;
- la situazione di agevolazione di cui gode Equitalia spa determina violazioni nell'applicazione della normativa sulla riscossione; in particolare, in materia di notificazioni delle cartelle esattoriali, la persona fisica che svolge tale attività non è incardinata in un'amministrazione "terza" e imparziale bensì è un soggetto privato che riceve un compenso a fronte della riscossione operata per conto dell'ente creditore;

- peraltro, tali soggetti privati che svolgono l'attività di notifica agiscono in qualità di pubblici ufficiali in quanto emettono atti aventi valore legale, in violazione di quanto previsto dalla normativa europea e nazionale (dir. 97/67/CE e art. 4 d.lgs n. 261 del 1999) che affida a Poste Italiane la fornitura del servizio universale di invio delle raccomandate attinenti le procedure amministrative e giudiziarie;
- la società Equitalia, essendo partecipata al 51% dall'Agenzia delle Entrate e al 49% dall'INPS agisce poi in conflitto di interessi quando notifica atti emessi dai due enti da ultimo citati;
- tutto quanto sopra esposto viola l'art. 13 del decreto legge n. 223 del 2006, la legge n. 287 del 1990 in materia di concorrenza, gli artt. 81 e 82 (ora 101 e 102) del Trattato dell'Unione Europea, l'art. 107 del TFUE, l'art. 6, par. 1 della CEDU e l'art. 52.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

In ragione di ciò, parte ricorrente chiede che venga portato a termine il processo di riforma del sistema della riscossione, nel rispetto della normativa nazionale ed europea sopra citata e, se del caso, di sollevare questione di pregiudizialità comunitaria in relazione alla normativa nazionale che attribuisce una posizione di monopolio nel sistema della riscossione alla società Equitalia.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la società Equitalia, eccependo dapprima l'inammissibilità dell'azione sotto diversi profili (sia dal punto di vista soggettivo della legittimazione ed interesse ad agire sia oggettivo con riferimento alla stessa proponibilità di un'azione così come prospettata nel ricorso) e chiedendone comunque il rigetto del ricorso perché infondato nel merito.

Sono intervenuti in giudizio, con tre atti distinti, numerosi soggetti indicati in epigrafe (con riferimento a due di questi - De Giorgi e Perra -, tuttavia, non risulta che l'atto di intervento sia stato notificato alle controparti).

In prossimità della trattazione del merito, le parti hanno depositato memorie, anche di replica, insistendo nelle loro rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 18 maggio 2016, la causa, dopo la discussione delle parti presenti, è stata trattenuta dal Collegio per la decisione

DIRITTO

1. Risulta fondata l'eccezione di inammissibilità dell'azione (proposta ai sensi dell'art. 1 del d.lgs n. 198 del 2009), sollevata dalle resistenti con riferimento all'oggetto della prospettazione di parte ricorrente.

1.1 Sul punto, è opportuno rammentare che l'art. 1, comma 1, del d.lgs n. 198 del 2009, nel definire l'oggetto dell'azione denominata (seppure impropriamente) "*class action pubblica*" (*recte*: ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici), delinea in maniera puntuale i casi in cui questa può essere proposta.

In particolare, la norma citata prevede quanto segue: "*Ai fini di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o*

dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150".

Ciò significa che, previa diffida proposta ai sensi del successivo art. 3 del decreto già più volte citato, l'azione di che trattasi può essere proposta solo nei seguenti casi che provochino nei confronti degli interessati una lesione diretta, concreta ed attuale derivante:

- dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento;
- dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi;
- dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni

in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

1.1 Ciò premesso in punto di normativa, anche solo confrontando il contenuto della prospettazione di parte ricorrente (come sintetizzata nella parte in fatto), si ricava che l'azione intentata in questa sede non rientra in alcuna delle ipotesi contemplate dal citato art. 1, comma 1, del d.lgs n. 198 del 2009.

1.2 Ed infatti, con riferimento alla prima ipotesi, nessuna delle norme richiamate da parte ricorrente (ovvero l'art. 13 del decreto legge n. 223 del 2006, la legge n. 287 del 1990 in materia di concorrenza, gli artt. 81 e 82 - ora 101 e 102 - del Trattato dell'Unione Europea, l'art. 107 del TFUE, l'art. 6, par. 1 della CEDU e l'art. 52.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) contempla adempimenti da assumere secondo scadenze prefissate oppure l'adozione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro un termine preciso individuato da una fonte normativa.

1.3 Parte ricorrente, con il ricorso in esame, tende invero a sollecitare una riforma del sistema di riscossione nazionale e locale e, in particolare, dell'attività svolta dalla società Equitalia ma ciò non può che passare attraverso un intervento legislativo che sottoponga a revisione il sistema attuale della riscossione, regolato dal decreto legge 203 del 2005 (art. 3) che, allo stato, affida alla società Equitalia (prima "Riscossione spa") il servizio di riscossione dei tributi in ambito nazionale e, nei limiti di quanto previsto dal citato art. 3, anche in quello locale.

1.4 Lo stesso vale con riferimento alla richiesta di avvalersi di ufficiali giudiziari per la notifica delle cartelle esattoriali o comunque di

soggetti inseriti in un'amministrazione terza ed imparziale, in quanto la possibilità di avvalersi di soggetti non incardinati nel senso auspicato da parte ricorrente è prevista dall'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 che, invero, dispone al riguardo quanto segue: *“La cartella è notificata dagli ufficiali della riscossione o da altri soggetti abilitati dal concessionario nelle forme previste dalla legge ovvero, previa eventuale convenzione tra comune e concessionario, dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale...”*.

1.5 Nessuna violazione ascrivibile ai casi previsti per l'esercizio dell'azione intentata da parte ricorrente risulta quindi ravvisabile dalla stessa prospettazione contenuta nel ricorso in esame né sotto il profilo della mancata adozione nei termini di atti amministrativi generali né sotto quello della violazione di obblighi contenuti nella carta dei servizi ovvero di standard qualitativi ed economici; né può ritenersi questa la sede per far valere profili di incompatibilità della normativa nazionale in materia di riscossione dei tributi con quella comunitaria in quanto, oltre a non rientrare nell'oggetto dell'azione proposta in questa sede, un'iniziativa collettiva come quella in esame non si rivolge avverso atti specifici da cui deriva una lesione diretta, concreta ed attuale, il che non consente di individuare il precipuo interesse di ogni singolo ricorrente che, invece, è necessario per poter verificare la rilevanza di un'eventuale questione pregiudiziale comunitaria, laddove vengano rilevati eventuali profili di incompatibilità.

2. Ciò detto, il Collegio non può non convenire con quanto già affermato in precedenti pronunce del giudice amministrativo circa l'impossibilità di azionare la c.d. *class action* pubblica al di fuori dei casi espressamente contemplati nel citato decreto legislativo n. 198

del 2009 (cfr., tra le altre, TAR Lazio, Sez. II quater, 6 settembre 2013, n. 8154).

Non vertendosi, quindi, in tema di adozione di “atti generali non normativi” e, ancora, non ricorrendo alcun richiamo a specifici obblighi “contenuti nelle carte di servizi” o a “violazioni di standard qualitativi ed economici”, previamente definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, risulta evidente che si tratta di una fattispecie che esula dalle ipotesi di “violazione” legittimanti la c.d. azione per l'efficienza di cui al citato art. 1, comma 1, del d.lgs n. 198 del 2009.

3. In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile.

4. Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna parte ricorrente, in solido, al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, di cui euro 1.500,00 (millecinquecento/00) in favore dell'Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze (entrambi difesi dall'Avvocatura dello Stato) ed euro 1.500,00 (millecinquecento/00) in favore di Equitalia spa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Daniele Dongiovanni, Consigliere, Estensore

Vincenzo Blanda, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/06/2016

IL SEGRETARIO

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