Sentenza del 18/09/2019 n. 23206 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Intitolazione:

TRIBUTI LOCALI (COMUNALI, PROVINCIALI, REGIONALI) - TRIBUTI LOCALI POSTERIORI ALLA RIFORMA TRIBUTARIA DEL 1972 ICI - Terreni edificabili - Vincoli di inedificabilità specifici - Valore venale - Incidenza - Vincoli di inedificabilità assoluta - Conseguenze.

Massima:

In tema di ICI, per le aree ricomprese nel piano regolatore generale, l'edificabilità, sebbene non esclusa da vincoli specifici, che possono incidere unicamente sul valore venale delle stesse in ragione delle concrete potenzialità edificatorie, non sussiste, invece, in presenza di vincoli assoluti, ancorché posti da strumenti regionali di pianificazione paesaggistica ed ambientale, i quali prevalgono sulla pianificazione urbanistica comunale.

Massima tratta dal CED della Cassazione

Testo:

Svolgimento del processo

1. F.P. impugnava dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Roma un avviso di accertamento, notificatogli in data 3/8/2008 dalla concessionaria della gestione entrate tributarie e patrimoniali del Comune di Pomezia, con il quale gli veniva richiesto il pagamento dell'imposta ICI per la annualità 2004 in relazione ad un terreno sito nel territorio comunale, del quale il ricorrente era comproprietario unitamente al fratello, sulla base della presupposta natura edificabile di detto terreno.

Il ricorrente, per quanto interessa in questa sede, eccepiva l'illegittimità dell'avviso di accertamento in questione in quanto le aree assoggettate a tassazione non potevano ritenersi edificabile ai fini ICI in ragione dell'esistenza di un vincolo regionale di inedificabilità assoluta e della loro destinazione a "verde pubblico".

Si costituiva la Concessionaria contestando le avverse deduzioni ed eccependo in particolare che i terreni oggetto di causa risultavano inseriti in zona (OMISSIS) e (OMISSIS) del PRG, circostanza che li rendeva assoggettabili all'imposta ICI, restando irrilevante la presenza del vincolo imposto

dalla Regione Lazio. Interveniva successivamente in causa il Comune di Pomezia, avendo assunto in gestione diretta il servizio di accertamento e riscossione delle entrate tributarie, il quale richiamava il contenuto delle difese già depositate dalla Concessionaria.

2. La Commissione adita, con sentenza n. 514/61/11, accoglieva il ricorso rilevando che, sebbene in linea generale un terreno inserito nel PRG assurge alla qualifica di area edificabile indipendentemente dall'assoggettamento a strumenti urbanistici che ne limitino lo sfruttamento, tuttavia nel caso specifico il terreno in oggetto risultava rientrare in un'area soggetta ad un vincolo assoluto di inedificabilità stabilito dalla Regione Lazio.

3. Avvero tale decisione proponeva appello il Comune di Pomezia insistendo nelle difese già svolte in primo grado. Resisteva il contribuente chiedendo il rigetto del gravame.

4. Con sentenza n. 657/14/13, depositata il 27/11/2013 e non notificata, la CTR di Roma accoglieva l'appello, compensando le spese di lite.

5. Avverso tale sentenza F.P. propone ricorso per cassazione affidato a quattro motivi.

Resiste con controricorso il Comune di Pomezia.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

Motivi della decisione

1. Osserva preliminarmente la Corte che il controricorso è inammissibile in quanto notificato oltre il termine previsto dall'art. 370 c.p.c.: infatti, il ricorso è stato notificato al Comune di Pomezia in data 12.8.2014 ed il controricorso risulta essere stato inviato a mezzo posta dal difensore dell'intimato il 2 gennaio 2015, ben oltre, dunque, il termine fissato dalla norma citata, scadente il 25 ottobre 2014.

2. Con il primo motivo di ricorso è prospettata la "nullità della sentenza per omessa pronuncia, in violazione dell'art. 112 c.p.c. (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4".

Il ricorrente si duole che la sentenza impugnata avrebbe totalmente omesso di pronunciarsi sulla questione pregiudiziale, sollevata in sede di costituzione in appello, con la quale egli aveva evidenziato l'intervenuto giudicato favorevole, costituito dalle sentenze n. 216/48/11 e n. 339/27/11 emesse dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, derivante dall'accoglimento di ricorsi proposti dal fratello F.F. avverso accertamenti del Comune di Pomezia identici a quello di cui è causa, relativi allo stesso terreno in comproprietà con l'odierno ricorrente e riferiti agli anni 2005 e 2006.

3. Con il secondo motivo di ricorso è denunciata la "violazione degli artt. 2909 c.c. e 324 c.p.c. (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3)".

Il ricorrente deduce che, anche qualora l'eccezione di giudicato esterno di cui al precedente motivo possa ritenersi oggetto di implicita pronuncia di rigetto da parte della CTR, la sentenza impugnata avrebbe comunque erroneamente omesso di estendere al presente giudizio gli

effetti del giudicato tributario formatosi sulla natura inedificabile del terreno in questione all'esito della controversia promossa dall'altro comproprietario ed avente ad oggetto il medesimo terreno.

4. Con il terzo motivo viene dedotta la "violazione del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 1, comma 2, art. 2, comma 1, lett. b) e della L. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 7 e succ. mod. (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3)".

Sostiene il ricorrente che la CTR, nella parte in cui ha stabilito che l'esistenza di un vincolo di inedificabilità su un terreno non sottrae il medesimo al regime tributario proprio delle aree edificabili ai fini ICI, avrebbe violato le norme indicate nell'intitolazione del motivo, in quanto il vincolo di inedificabilità dell'area stabilita dalla Regione Lazio comporta - fino a prova contraria mai fornita dal Comune - il divieto di edificare e dunque impedisce la qualifica di area fabbricabile e la realizzazione del presupposto dell'ICI. Inoltre, la destinazione è quasi esclusivamente a verde pubblico.

5. Con il quarto motivo si deduce la "violazione del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 1, comma 2, art. 2, comma 1, lett. b) (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3)".

In proposito il ricorrente deduce che la sentenza impugnata si porrebbe in contrasto con le norme indicate nell'intitolazione del motivo nella parte in cui qualifica come edificabile ai fini fiscali un terreno che, come emerge dal certificato di destinazione urbanistica, è quasi esclusivamente destinato a "verde pubblico" ed in parte ricade addirittura in "zona agricola (OMISSIS)".

5. Il Collegio, in applicazione del principio processuale della "ragione più liquida", ritiene che la causa possa essere decisa sulla base del terzo e quarto motivo, che attengono al merito della controversia e risultano entrambi fondati, ancorchè logicamente subordinati all'eccezione di giudicato sollevata con i primi due motivi.

Con riferimento in particolare al terzo motivo, osserva il Collegio che, fermo restando il principio espresso dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 25506 del 2006, richiamata dalla sentenza impugnata, - secondo il quale la edificabilità dell'area ai fini Ici discende dalla sua inclusione come tale nel PRG, indipendentemente dalla adozione di strumenti attuativi, salva la rilevanza dei vincoli di destinazione in sede di commisurazione del valore venale del terreno e, dunque, della base imponibile (Cass. SU, 30/11/2006, n. 25506, Rv. 593375 - 01) - questa Corte ha in altre occasioni anche precisato che da tale affermazione "non discende l'irrilevanza delle disposizioni contenute negli atti di pianificazione territoriale diversi dal piano regolatore comunale".

Invero, la citata sentenza delle Sezioni Unite n. 25506 del 2006 si è limitata ad individuare il momento temporale, inteso come stato di avanzamento dell'iter procedimentale di approvazione dell'atto di pianificazione urbanistica o territoriale, in relazione al quale un'area può considerarsi come edificabile dal punto di vista dell'imposizione fiscale, ma non è intervenuta sul tema della relazioni tra piani paesistici e piani urbanistici.

Per quanto concerne, in particolare, il rapporto tra PRG e piano paesaggistico regionale, è stata evidenziata, con orientamento al quale il Collegio intende dare continuità, "l'assoluta prevalenza delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale, comunque denominato, sulla pianificazione urbanistica comunale", Ne deriva che la regola secondo cui la presenza sull'area di vincoli di destinazione influisce unicamente sulla maggiore o minore potenzialità edificatoria, ma non sulla natura edificabile ex se dell'area ai fini tributari, non concerne la diversa ipotesi in cui l'area, ancorchè edificabile secondo il PRG, tale non sia all'esito della valutazione complessiva ed integrata di quest'ultimo con lo strumento di pianificazione paesaggistica ed ambientale regionale (cfr. Cass. sez. 6-5, 9 luglio 2014, n. 15729, non massimata, e, da ultimo, Cass., sez. 5, 19 aprile 2019, n. 11080, non massimata).

Come precisato dai precedenti citati, il principale riferimento normativo a sostegno di questo indirizzo va individuato nel Codice dei beni culturali e dell'ambiente di cui al D.Lgs. n. 42 del 2004, che nel citato art. 145 stabilisce (comma 3): "Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

Ora, nella fattispecie dedotta in giudizio è incontroversa la circostanza, risultante dal certificato urbanistico e non contestata dal Comune di Pomezia, che il terreno del contribuente è radicalmente inedificabile (e non semplicemente gravato da più o meno intensi vincoli di destinazione), dal momento che sull'area insiste il perimetro di inedificabilità imposto dalla Regione Lazio.

La sentenza impugnata, nel dare prevalenza all'inserimento del terreno in PRG, non ha dunque fatto corretta applicazione dei suesposti principi, essendosi limitata ad affermare genericamente l'irrilevanza della presenza di qualsiasi vincolo più o meno limitante la potenzialità edificatoria, senza distinguere tra vincoli di inedificabilità assoluta (nella specie derivanti dallo strumento regionale, avente portata prevalente sul piano regolatore comunale), come tali idonei ad escludere la natura edificabile dell'area interessata, e vincoli di inedificabilità specifica, i quali, invece, possono incidere unicamente sul valore venale dell'immobile.

Conseguentemente, il terzo motivo risulta fondato, in applicazione del principio di diritto secondo il quale, per le aree ricomprese nel piano regolatore generale, l'edificabilità non è esclusa da vincoli specifici, i quali possono incidere unicamente sul valore venale dell'immobile, da stimare in base alla maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie, ma resta invece esclusa in presenza di vincoli assoluti (Cass., sez. 5, 28/12/2017, n. 31048, Rv. 646686 - 01, che ha affermato analogo principio in tema di imposta di registro), ancorchè posti da strumenti regionali, i quali prevalgono sulla pianificazione urbanistica comunale.

A ciò deve aggiungersi che, come pure risulta dal certificato urbanistico e non è stato contestato, gran parte dell'area di cui si discorre è destinata in base al piano regolatore generale a "verde pubblico", ossia ad un vincolo che preclude ai privati tutte quelle trasformazioni del suolo che sono riconducibili alla nozione tecnica di edificazione, circostanza che pure esclude la possibilità di qualificare i mappali interessati da tale destinazione come fabbricabili, ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 1, comma 2, e li sottrae pertanto al regime fiscale dei suoli edificabili. (Cass. sez. 5, 25/03/2015, n. 5992, Rv. 635088 - 01; Cass. sez. 5, 24/10/2008, n. 25672, Rv. 605167 01). Di qui la fondatezza anche del quarto motivo.

6. Conclusivamente, il terzo ed il quarto motivo devono essere accolti, restando assorbiti il primo ed il secondo motivo, la sentenza impugnata deve essere cassata e, non occorrendo ulteriore accertamenti di fatto, la controversia può essere decisa nel merito con l'accoglimento del ricorso originariamente proposto dal contribuente.

Nulla sulle spese del presente grado - che andrebbero compensate in ragione della novità, all'epoca della proposizione del ricorso, delle questioni trattate - stante l'inammissibilità del controricorso depositato dalla parte intimata. Per le stesse ragioni, restano compensate le spese dei gradi di merito.

P.Q.M.

La Corte:

- accoglie il terzo e quarto motivo di ricorso, assorbiti gli altri;

- cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie il ricorso originariamente proposto dal ricorrente.

Così deciso in Roma, dalla 5 sezione civile della Corte di cassazione, il 7 marzo 2019.

Depositato in Cancelleria il 18 settembre 2019

Documenti citati

Elenco citati

Questo documento non contiene citati.

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza