Sentenza del 16/10/2019 n. 26169 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

FATTI DI CAUSA

1. (XXXXX) impugnava l'avviso di accertamento relativo ad ICI per l'anno di imposta 2012, avente ad oggetto terreni qualificati come edificabili dal Comune di Salerno, sul presupposto che la presenza di vincoli idrogeologici ne escludevano l'edificabilita'; chiedeva altresi' l'annullamento delle sanzioni, non avendo ricevuta la comunicazione di cui alla L. n. 289 del 2002, articolo 31, comma 20, entrata in vigore dal primo gennaio 2003, secondo il quale" i comuni quando attribuiscono natura di area fabbricabile ai terreni ne devono dare comunicazione al proprietario".

La CTP di Salerno accoglieva parzialmente il ricorso, escludendo dalla tassazione il 25% delle aree oggetto dell'accertamento in quanto non interessate dal PEEP e riducendo di 1/3 il valore accertato dei terreni rideterminandoli in Euro 61,00 al mq., ritenendo che, benche' il vincolo idrogeologico fosse rimasto operativo sino al primo luglio 2010(data di rimozione del vincolo), per la realizzazione del PEEP si prevedevano tempi lunghi, non essendo ancora stato avviato il procedimento di espropriazione.

Avverso tale sentenza il contribuente proponeva appello innanzi alla CTR della Campania.

La CTR respingeva l'appello del (XXXXX) con sentenza n. 7165/02/2017 depositata il 24.08.2017, ritenendo che l'omessa comunicazione della fabbricabilita' dell'area non era idonea a determinare l'errore in cui era incorso il contribuente nel determinare l'imposta e confermando la sentenza dei primi giudici nella parte in cui avevano rideterminato il valore delle aree tenuto conto della rimozione dei vincoli idrogeologici del primo luglio 2010.

Il contribuente propone ricorso per cassazione affidato a tre motivi.

Resiste con controricorso il Comune.

Il P.G. ha concluso per l'accoglimento del secondo motivo del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

2. Col primo motivo, il contribuente denuncia, sebbene con sovrapposizione di censure, non del tutto omogenee, violazione e falsa applicazione del Decreto Legge n. 201 del 2011, articolo 13, comma 3, in combinato disposto con il Decreto Legislativo n. 504 del 1992, articolo 5, nonche' dell'articolo 53 Cost. in relazione all'articolo 360 c.p.c., nn. 3 e 5, per violazione di legge ed

omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio. Per avere i giudici regionali ritenuto che il vincolo idrogeologico fosse stato rimosso gia' in data primo luglio 2010 a seguito dei lavori di messa in sicurezza del fiume (XXXXX) e della conseguente variazione al Piano di Stralcio per l'assetto idrogeologico dell'autorita' di bacino (XXXXX) (XXXXX), senza considerare che l'ente comunale aveva provveduto ad aggiornare la carta dei vincoli e le tavole grafiche allegata al Puc solo nel mese di marzo del 2012.

In particolare, assume il ricorrente che, benche' il vincolo venne di fatto rimosso nel 2010, con la variazione del Piano di Stralcio, solo nel corso dell'anno 2012, il comune aveva aggiornato la carta dei vincoli, rimuovendo il vincolo idrogeologico sull'area di sua proprieta'. E, poiche', ai sensi dell'articolo 5 cit., per le aree fabbricabili, il valore e' costituito da venale in comune commercio al primo gennaio dell'anno di imposizione, avuto riguardo all'ubicazione, all'indice di edificabilita', alla destinazione d'uso consentita, la CTR aveva violato il disposto in esame e al contempo aveva omesso di considerare che solo con la delib. del 2 marzo 2012, il Comune aveva adeguato le tavole grafiche allegate al Puc, il che aveva inciso sulla valutazione economica delle aree.

3. Con la seconda censura, si lamenta la violazione della L. n. 289 del 2002, articolo 31, comma 20, nonche' del Decreto Legislativo n. 472 del 1997, articolo 6 e della L. n. 212 del 2000, articolo 6 e articolo 10, comma 2, ex articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3), per avere la Commissione Regionale ritenuto che l'omessa comunicazione della fabbricabilita' dell'area prevista dal cit. articolo 31 non ostasse all'applicazione delle sanzioni. Mentre, a causa del contegno omissivo dell'amministrazione comunale, egli era incorso in errore senza colpa, configurandosi l'ipotesi di cui all'articolo 10 dello statuto del contribuente, laddove prevede che non sono irrogate sanzioni se il comportamento del contribuente e' direttamente connessa ad omissioni, ritardi o errori dell'amministrazione medesima.

4. Con il terzo mezzo, si lamenta violazione del Decreto Legislativo n. 546 del 1992, articolo 36, comma 2, nonche' dell'articolo 132 c.p.c., n. 4), dell'articolo 111 Cost., comma 6, ex articolo 360 c.p.c., n. 4), nullita' della sentenza per omessa motivazione, per avere il decidente affermato la legittimita' delle sanzioni in quanto ritenuta irrilevante l'omessa comunicazione della fabbricabilita' dell'area, con cio' senza esplicitare il ragionamento logico giuridico posto a base della conclusione.

5. La prima censura presenta profili di inammissibilita', giacche' denuncia vizi di "omesso esame", senza conformarsi al parametro di cui all'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 5, come riformulato dal Decreto Legge n. 83 del 2012, articolo 54, conv. in L. n. 134 del 2012, il quale ha introdotto nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia).

Al contrario, il ricorrente lamenta l'omesso esame ovvero l'omessa applicazione di un atto normativo (la delibera di giunta relativa al piano regolatore) - e non di un fatto storico - il quale in realta' secondo le argomentazioni del decidente - non assumeva rilievo ai fini della edificabilita' delle aree, atteso che il vincolo idrogeologico come si legge a pagina 3 della

sentenza impugnata - era stato rimosso a far data dal primo luglio 2010, con il Piano Stralcio dell'Autorita',di Bacino (XXXXX), mentre - come emerge dalla medesima perizia di parte allegata al controricorso - il Comune di Salerno prendeva atto con delib. G.C. n. 198 del 2012 dell'aggiornamento delle tavole grafiche allegate al Puc.

5.1 Anche a voler soprassedere circa il profilo di inammissibilita' sopra divisato, deve comunque rilevarsi che con detto mezzo, pur lamentando formalmente una violazione dei principi di diritto, sostanzialmente si invoca un accertamento degli elementi di fatto sotto il profilo del vizio di motivazione. A tale proposito il Collegio aderisce al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale: "In tema di ricorso per cassazione, il vizio di violazione di legge consiste nella deduzione di un'erronea ricognizione, da parte del provvedimento impugnato, della fattispecie astratta recata da una norma di legge e implica necessariamente un problema interpretativo della stessa; l'allegazione di un'erronea ricognizione della fattispecie concreta a mezzo delle risultanze di causa e', invece, esterna all'esatta interpretazione della norma e inerisce alla tipica valutazione del giudice di merito, la cui censura e' possibile, in sede di legittimita', solo sotto l'aspetto del vizio di motivazione" (Cass. n. 175 del 2016, n. 24155 del 2017).

5.2 Sotto altro profilo, si condivide altresi' il principio espresso dalla S.C. secondo cui: "Il vizio della sentenza previsto dall'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3, dev'essere dedotto, a pena d'inammissibilita' del motivo giusta la disposizione dell'articolo 366 c.p.c., n. 4, non solo con l'indicazione delle norme che si assumono violate ma anche, e soprattutto, mediante specifiche argomentazioni intellegibili ed esaurienti, intese a motivatamente dimostrare in qual modo determinate affermazioni in diritto contenute nella sentenza impugnata debbano ritenersi in contrasti) con le indicate norme regolatrici della fattispecie o con l'interpretazione delle stesse fornite dalla giurisprudenza di legittimita', diversamente impedendo alla corte regolatrice di adempiere al suo compito istituzionale di verificare il fondamento della lamentata violazione." (Cass. n. 175 del 2016, n. 24155 del 2017).

Il Decreto Legge 13 maggio 1999, n. 132, convertito in legge con modificazioni dalla L. 13 luglio 1999, n. 226, articolo 1, comma 1, recante "Interventi urgenti in materia di protezione civile", con l'articolo 9, comma 1, ha sostituito come segue il cit. Decreto Legge 11 giugno 1998, n. 180, articolo 1: "1. Entro il termine perentorio del 30 giugno 2001, le autorita' di bacino di rilievo nazionale e interregionale e le regioni per i restanti bacini, adottano, ove non si sia gia' provveduto, piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologi corredati ai sensi della L. 18 maggio 1989, n. 183, articolo 17, comma 6 ter, e successive modificazioni, che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico e la perimetrazione delle, aree da sottoporre a misure di salvaguardia, nonche' le - misure medesime". Il successivo Decreto Legge n. 12 ottobre 2000, n. 279, convertito in legge con modificazioni dalla L. 11 dicembre 2000, n. 365, articolo 1, recante "Interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e in materia di protezione civile, nonche' a favore di zone colpite da calamita' naturali" ha stabilito a sua volta con l'articolo 1 bis, comma 1, che "i progetti di piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico di cui al Decreto Legge n. 180 del 1998, articolo 1, comma 1, sono adottati entro il termine perentorio del 30 aprile 2001, per i bacini di rilievo nazionale con le modalita' di cui alla L. 18 maggio 1989, n. 183, articolo 18, comma 1, per i restanti bacini con le modalita' di cui alla medesima legge, articolo 20 e successive modificazioni". Tanto il Decreto Legge 11 giugno 1998,

n. 180, articolo 1, quanto il Decreto Legge 12 ottobre 2000, n. 279, articolo 1 bis, sono stati abrogati dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articolo 175, recante "Norme in materia ambientale". Il Decreto Legislativo n. appena cit. all'articolo 67 (rubricato come "I piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e le misure di prevenzione per le aree a rischio") ha inoltre disposto che "nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le autorita' di bacino adottano, ai sensi dell'articolo 65, comma 8, i piani stralcio di distretto per 7340/2014; Cass. n. 24298 del 2016; n. 27808/2018 in motiv.). Nel caso di specie le doglianze di cui al motivo in esame non rivestono i requisiti ora richiamati.

6. Quanto ai principi di diritto applicabili alla fattispecie, si condivide l'orientamento gia' espresso da questa Corte secondo la quale "in tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), la nozione di area edificabile di cui al Decreto Legislativo n. 504 del 1992, articolo 2, comma 1, lettera b), non puo' essere esclusa dalla ricorrenza di vincoli o destinazioni urbanistiche che condizionino, in concreto, l'edificabilita' del suolo, giacche' tali limiti, incidendo sulle facolta' dominicali, connesse alla possibilita' di trasformazione urbanistico - edilizia del suolo, ne presuppongono la vocazione edificatoria, sicche' la presenza di tali vincoli non sottrae le aree su cui insistono al regime fiscale proprio dei suoli edificabili, ma incide soltanto sulla concreta valutazione del relativo valore venale e, conseguentemente, sulla base imponibile" (Cass., sez. trib., n. 11853 del 2017. Cfr. anche in tal guisa: Cass., sez. trib., n. 13063 del 2017; Cass., sez. trib., n. 7340 del 2014; Cass., sez. trib., n. 5161 del 2014).

Nel caso in esame, alla stessa stregua di quanto affermato di recente da questa Corte (Cass. n. 18429/2018) con le suddette pronunce, la edificabilita' delle aree (terreni), inserite come tali, nello strumento urbanistico, e' rimasta (a fini tributari) anche in presenza dei vincoli pubblicistici, fatta salva la rilevanza di questi vincoli (nella specie idro-geologici) non sull'edificabilita' in se' ma sul minor valore di mercato delle aree vincolate.

7. In disparte dette considerazioni, occorre ricostruire il quadro normativo relativo ai PAI.

Vale osservare che le aree a rischio idrogeologico individuate e perimetrate, sono sottoposte, con provvedimento delle Regioni o delle Autorita' di Bacino, a vincolo temporaneo costituente misura di salvaguardia, ai sensi della L. n. 183 del 1989, articolo 17, comma 6 bis.

L'assetto idrogeologico (PAI) che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime".

Il Piano di Bacino e', dunque, uno strumento generale ed organico di pianificazione e programmazione delle azioni e delle norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

Esso ha natura mista, quale piano di direttive con efficacia immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, ma assume anche efficacia di piano precettivo che puo' contenere prescrizioni dichiarate efficaci (dallo stesso piano) anche nei confronti dei privati.

Il Piano di Bacino e', dunque, considerato un piano di formazione essenzialmente tecnica, destinato a prevalere su ogni altro piano, ispirato alla logica della gerarchia degli interessi.

Da tali premesse discende l'irrilevanza dell'inserimento dell'aggiornamento dei vincoli nel PRG ovvero nella delibera di Giunta, atteso che i piani sono vincolanti per gli enti locali indipendentemente dalla recezione negli atti deliberativi comunali.

Il che esclude la dedotta rilevanza della presa d'atto del Comune avvenuta solo nel marzo del 2012.

8. Il secondo ed il terzo motivo - i quali vanno congiuntamente scrutinati involgendo la medesima questione - sono destituiti di fondamento.

9. Con riferimento al vizio di motivazione dedotto con la terza censura, vale osservare che il vizio di motivazione riconducibile all'ipotesi di cui all'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 5, puo' concernere esclusivamente l'accertamento e la valutazione di fatti rilevanti ai fini della decisione della controversia e non anche l'interpretazione o l'applicazione di norme giuridiche, potendo l'eventuale vizio di motivazione su questione di diritto, in presenza di una corretta decisione del giudice di merito della quesitone sottoposta al suo esame, dar luogo alla correzione della stessa ai sensi dell'articolo 384 c.p.c., comma 2, (Sezioni Unite: N. 28054 del 2008; Cass. n. 29886/2017; Cass. 20806 del 06/09/2017).

La mancanza di motivazione su questione di diritto e non di fatto deve ritenersi, dunque, irrilevante, ai fini della cassazione della sentenza, qualora il giudice del merito sia comunque pervenuto ad un'esatta soluzione del problema giuridico sottoposto al suo esame. In tal caso, la Corte di cassazione, in ragione della funzione nomofilattica ad essa affidata dall'ordinamento, nonche' dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, di cui all'articolo 111 Cost., comma 2, ha il potere, in una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 384 c.p.c., di correggere la motivazione anche a fronte di un "error in procedendo", quale la motivazione omessa, mediante l'enunciazione delle ragioni che giustificano in diritto la decisione assunta, anche quando si tratti dell'implicito rigetto della domanda perche' erroneamente ritenuta assorbita, sempre che si tratti di questione che non richieda ulteriori accertamenti in fatto(Cass. n. 2731/2017).

10. Passando all'esame della seconda censura, la L. n. 289 del 2002, articolo 31, non condiziona la produttivita' di effetti ai fini tributari dell'avvenuta destinazione edificatoria dell'area alla notifica della comunicazione prevista dalla stessa norma.

Peraltro, il D.I. n. 223 del 2006, articolo 36, comma 2, stabilisce che in base al Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, un'area e' da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio secondo lo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi. Pertanto, la mera previsione dello strumento urbanistico generale semplicemente adottato dal Comune fa sorgere l'obbligo di corrispondere l'Ici (e oggi l'Imu e la TAasi) sull'area edificabile.

Circostanza non subordinata a nessuno specifico adempimento di comunicazione o di notifica. Inoltre, la mancanza della comunicazione non esclude l'obbligo dichiarativo, previsto dal Decreto Legislativo n. 504 del 1992, articolo 10 (ma anche nell'Imu, D.I. n. 201 del 2011, articolo 13, comma 12 - ter; v. Cass. n. 15558/2009; n. 12308/2017).

Ne' la mancata comunicazione puo' riverberare effetti sull'applicazione di sanzioni e interessi in caso di mancato adempimento da parte del contribuente.

Il ministero dell'Economia e delle finanze, nella circolare n. 3DF/2012, ha ritenuto che in tale ipotesi si applichi la L. n. 212 del 2000, articolo 10, comma 2, che esclude l'applicazione di sanzioni e interessi nel caso in cui il contribuente si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, ancorche' successivamente modificate, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere in seguito a fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni o errori dell'amministrazione stessa. Sennonche', la circolare dell'Agenzia delle Entrate interpretativa di una norma tributaria, anche ove contenga una direttiva agli uffici gerarchicamente subordinati, esprime esclusivamente un parere, non vincolante per il contribuente (oltre che per gli uffici), per il giudice e per la stessa autorita' che l'ha emanata, in quanto priva di efficacia normativa (ex plurimus: Cass. 6699/2014).

Nella specie, peraltro, la variazione della qualita' del terreno risaliva al 16 novembre 2006, anno di approvazione del nuovo piano urbanistico comunale (PUC), atto generale e conoscibile, mentre l'avviso di accertamento impugnato riguarda l'annualita' 2012.

Non ricorre, pertanto, la "buona fede del contribuente, rilevabile dalla sua condotta, in quanto connotata dall'assenza di qualsiasi violazione del dovere di correttezza gravante sul medesimo", che e' uno dei requisiti necessari ai fini dell'applicabilita' di tale disposizione (Cass. n. 23309/2011; n. 537/2015; v. anche Cass. n. 29579/2018; n. 13482/2019, in motiv.).

In conclusione, il ricorso va respinto, con aggravio di spese.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso:

condanna il ricorrente alla refusione delle spese di lite sostenute dal Comune di Salerno che liquida in Euro 4.500,00, oltre rimborso forfettario ed accessori;

Ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, da' atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso articolo 13, comma 1 bis.

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza