Sentenza del 30/07/2021 n. 21841 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

I contribuenti hanno chiesto il rimborso della somma che il Comune di Civitavecchia, nel corrispondere l'indennità di occupazioni illegittima del terreno e risarcimento danni dovuta come da condanna del Tribunale di Civitavecchia del 9 gennaio 2003, ha trattenuto, nella misura del 20%, ai sensi della L. n. 413 del 1991, art. 11, versandole all'Agenzia delle entrate. A sostegno della richiesta di rimborso hanno dedotto che: a) il terreno ricadeva in zona F e sarebbe quindi escluso dalla imposizione; b) il presupposto impositivo e cioè il trasferimento del terreno si era verificato, per occupazione acquisitiva, prima della entrata in vigore delle disposizioni che assoggettano a prelievo fiscale l'indennità di esproprio.

Il ricorso è stato accolto in primo grado. Hanno proposto appello il Comune e l'Agenzia delle entrate, ritenendo erronea la decisione nella parte in cui ha ritenuto che il presupposto impositivo fosse maturato al momento dell'acquisto della proprietà da parte dell'ente.

La Commissione tributaria regionale del Lazio ha accolto l'appello, rilevando che per giurisprudenza costante è sufficiente che la percezione della somma che realizza una plusvalenzà sia avvenuta dopo l'entrata in vigore della L. n. 413 del 1991 (principio di cassa) a nulla rilevando che il trasferimento del bene sia avvenuto precedentemente.

Avverso la predetta sentenza hanno proposto ricorso per cassazione i contribuenti affidandosi a quattro motivi. Il Comune e l'Agenzia delle entrate si sono costituiti con controricorso.

Fissato all'udienza pubblica del 4 giugno 2021, il ricorso è stato trattato in camera di consiglio, in base alla disciplina dettata dal D.L. n. 137 del 2020, sopravvenuto art. 23, comma 8-bis, inserito dalla legge di conversione L. n. 176 del 2020, senza l'intervento in presenza del Procuratore Generale, che ha depositata conclusioni scritte chiedendo l'accoglimento del primo motivo del ricorso, e dei difensori delle parti, non avendo nessuno degli interessati fatto richiesta di discussione orale; i ricorrenti hanno depositato memoria.

Motivi della decisione

CHE:

1.- Con il primo motivo del ricorso si lamenta la violazione della L. n. 413 del 1991, art. 11 in relazione art. 360 c.p.c., n. 3.

I ricorrenti deducono che la sentenza resa dal Tribunale di Civitavecchia (gennaio 2003) in esecuzione della quale essi hanno percepito le somme sottoposte a tassazione ha accertato che

il trasferimento della proprietà in favore dell'ente era avvenuto in data 15 dicembre 1984; il giudice tributario di primo grado, sulla scorta di detto accertamento ha di conseguenza rilevato che il momento traslativo della proprietà è avvenuto "in epoca molto anteriore all'entrata in vigore della L. n. 413 del 1991 e che vi è stato ingiustificato ritardo nel pagamento, addebitabile alla pubblica amministrazione; il principio di cassa, in applicazione del quale il giudice d'appello ha riformato la sentenza di primo grado subisce in questo caso una eccezione, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità e pertanto ha errato il giudice di secondo grado ad accogliere l'appello della Agenzia e del Comune.

Con il secondo motivo del ricorso si lamenta la motivazione insufficiente, e contraddittoria su alcuni fatti controversi, decisivi per il giudizio ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 e la nullità della sentenza ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 4. Il giudice d'appello si sarebbe espresso con motivazione contraddittoria e in termini antitetici in quanto ha accolto l'appello pur affermando testualmente la "insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'imposta sostitutiva".

Con il terzo motivo del ricorso si lamenta la motivazione insufficiente e contraddittoria su un fatto decisivo e controverso denunciata ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5.

I ricorrenti deducono che la Commissione regionale ha ritenuto applicabile la tassazione pur in difetto dei requisiti di legge e non si è pronunciata in ordine alla dirimente eccezione che il terreno oggetto di tassazione si trovava in zona F. Con il quarto motivo del ricorso si lamenta l'assenza di motivazione su un fatto decisivo controverso e sensi dell'art. 360, n. 5 e la nullità della sentenza ex art. 360 c.p.c., n. 4 per violazione dell'art. 112 c.p.c. e del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, con riferimento all'accertamento di un elemento fondamentale mancando la prova della formazione di una plusvalenza.

Le difese della Agenzia insiste sulla applicazione del principio di cassa; il Comune deduce chè non vi è stato alcun colpevole ritardo in quanto l'ente ha erogato il pagamento subito dopo la pubblicazione della sentenza che ha accertato l'accessione invertita. Il Comune auspica che la Corte voglia fare chiarezza su quale possa essere l'arco temporale oltre il quale il ritardo nel pagamento debba essere ritenuto ingiustificato e se nel caso di "occupazione appropriativa" debba farsi riferimento all'epoca dell'estinzione del diritto dominicale o all'epoca dell'accertamento del diritto al risarcimento del danno.

Il Procuratore Generale ritiene fondato il primo motivo di ricorso citando la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale ai fini del prelievo fiscale di cui alla L. n. 413 del 1991, art. 11, comma 5, qualora il decreto di esproprio, la cessione volontaria o l'occupazione acquisitiva siano intervenuti prima del 31 dicembre 1988, ma il pagamento sia intervenuto dopo l'entrata in vigore della L. n. 413 cit., la plusvalenza non è imponibile nel caso di ingiustificato ritardo della P.A. nel pagamento dell'indennizzo.

Il primo motivo è fondato.

2.- La giurisprudenza citata dal Procuratore Generale nella sua requisitoria è ormai ampiamente consolidata nella affermazione del seguente principio: "In tema di imposte sui redditi, ai fini del prelievo fiscale di cui alla L. n. 413 del 1991, art. 11, comma 5, è sufficiente che la percezione

della plusvalenza derivante dall'espropriazione di beni sia avvenuta dopo l'entrata in vigore della legge anzidetta, a nulla rilevando che il trasferimento del bene sia intervenuto precedentemente; tuttavia qualora il decreto di esproprio, la cessione volontaria o l'occupazione acquisitiva siano intervenuti prima del 31 dicembre 1988, ma il pagamento sia intervenuto dopo l'entrata in vigore della L. n. 413 cit., la plusvalenza non è imponibile nel caso di ingiustificato ritardo della P.A. nel pagamento dell'indennizzo, ponendosi una diversa interpretazione in contrasti) con i principi costituzionali e convenzionali di cui all'art. 97 Cost., art. 11 Cost., comma 1, e art. 111 Cost., commi 1 e 2, e art. 1, prot. 1, CEDU, da ritenersi violati ove l'applicazione retroattiva del regime fiscale non abbia garantito quel giusto equilibrio tra l'interesse generale e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo" (Cass. 16629/2020 e si vedano anche, ex multis: Cass. 1429/2013; Cass. 265/2016).

2.1- Il giudice d'appello non ha tenuto conto di questo principio, nè ha valutato in alcun modo la sussistenza di un ingiustificato ritardo nel pagamento da parte dell'amministrazione, pur essendo la vicenda facilmente ricostruibile tramite l'esame della sentenza del Tribunale di Civitavecchia, che, a quanto riferiscono le parti, ha applicato il principio dell'accessione invertita, individuando il momento traslativo della proprietà, correlato alla irreversibile trasformazione del fondo, nella data del 15.12.1984.

L'accessione invertita (o occupazione acquisitiva) è un principio di creazione pretoria, nel tempo stratificatosi con varie precisazioni, secondo il quale, pur in assenza di un regolare decreto di esproprio e di una legittima procedura di occupazionè del bene, ove l'amministrazione costruisca un opera pubblica sul bene del privato si determina l'acquisto della proprietà del terreno del privato in capo all'ente costruttore e non viceversa, come avviene di regola secondo il principio dell'accessione (superficies solo cedit).

La giurisprudenza di legittimità, a partire dalla storica sentenza a sezioni unite del 16 febbraio 1983, ha costantemente affermato per un ventennio che in questo caso il trasferimento del diritto di proprietà in capo alla mano pubblica si realizza con l'irreversibile trasformazione del fondo - con destinazione a opera o ad uso pubblico - e il proprietario di esso può chiedere unicamente la tutela per equivalente, cioè il risarcimento integrale del danno (Cass. s.u. 13358/2008); in particolare, in epoca prossima alla decisione che riguarda i ricorrenti (2003) la giurisprudenza di legittimità affermava che sorge il diritto del proprietario del fondo al risarcimento del danno, nel momento in cui, scaduto il termine di occupazione legittima, si sia verificata l'irreversibile trasformazione del bene, ovvero questo abbia perduto la sua connotazione originaria e si sia ormai definitivamente inserito nel contesto dell'opera pubblica (Cass. n. 9507/2002).

Questa interpretazione aveva anche ricevuto l'autorevole avallo della Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 188 del 1995 ha giudicato il principio dell'espropriazione indiretta compatibile con la Costituzione.

Di conseguenza, nell'anno 2003 le sezioni unite della Corte di Cassazione affermavano che l'istituto dell'occupazione appropriativa si colloca(va), oramai, in un contesto di regole sufficientemente chiare, precise e prevedibili, ancorate a norme di legge, le quali hanno recepito, confermandola, l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di cassazione, costituente

diritto vivente, ed hanno positivamente superato il vaglio di costituzionalità (Cass. s.u. 5902/2003).

Sulla scorta di questo diritto vivente, nel passato, in molte sentenze i giudici nazionali hanno accertato e dichiarato il trasferimento di proprietà private in favore di enti pubblici, in assenza di legittime procedure espropriative e in presenza di un comportamento colpevole dell'amministrazione.

Questi principi sono stati successivamente abbandonati alla luce della costante giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (sent. 30 maggio 2000 Ric. 31524/96; sent. 6 marzo 2007 - Ric. n. 43662/98), che ha fortemente censurato questo istituto pretorio poichè l'occupazione e la manipolazione del bene immobile privato da parte dell'amministrazione, in assenza di atti espropriativi legittimi costituiscono un illecito di diritto comune, oggi ritenuto insuscettibile di determinare il trasferimento della proprietà (Cass. 1804/2013).

Ciò ha peraltro determinato la necessità di precisare che alla pubblica amministrazione non è consentito invocare il mancato formale trasferimento nel proprio patrimonio della proprietà del bene illegittimamente occupato, sul presupposto che il menzionato istituto sia stato ritenuto contrario ai principi costituzionali e della Corte Edu, per negare al privato che lo richieda il risarcimento del danno, pur mantenendo il bene nella propria disponibilità e destinandolo in modo definitivo e irreversibile ad un fine pubblico (Cass. n. 6301/2014; Cass. civ. n. 144/2020).

2.2.-Come si evince da questa sintetica ricapitolazione del percorso giurisprudenziale in tema di procedure espropriative, non è mai stato in dubbio, sia nel periodo in cui si applicava il principio dell'accessione invertita sia - ed a maggior ragione - dopo l'intervento della Corte Edu in materia, che il comportamento dell'amministrazione, che occupi un bene pubblico con un titolo non regolare e che proceda in via di fatto a costruire un'opera pubblica senza emettere decreto di esproprio, integri un atto illecito di diritto comune; il revirement giurisprudenziale riguarda infatti soltanto l'effetto, traslativo della proprietà o meno, che può riconnettersi a questo fatto.

Trattandosi di un atto illecito, si applica la regola (art. 1219 c.c. comma 2) che il debitore è costituito in mora ex re dal giorno dell'illecito, dovendo immediatamente risarcire il danno e pertanto la difesa del Comune che ritiene "incolpevole" il comportamento di attesa della sentenza di primo grado, appare privo di consistenza, poichè all'ente non può sfuggire se l'opera che sta costruendo sul suolo privato è assistita o meno da legittimi atti della procedura espropriativa.

Nè assume rilievo la circostanza che oggi non si applichi più il principio dell'accessione invertita, poichè all'epoca esso costituiva diritto vivente ed era quindi prevedibile dalle parti l'esito della contesa; in ogni caso ciò nulla sposta con riferimento alla maturazione del diritto del privato al risarcimento del danno, che si riconnette al fatto e cioè all'atto illecito "non già al suo (ritenuto) effetto traslativo.

La sentenza del Tribunale di Civitavecchia - secondo quanto riferiscono le parti - è passata in giudicato e quindi fa stato su tutti i fatti in essa accertati e tra questi la data in cui è maturato il credito dei privati.

Assume quindi particolare importanza al fine di accertare il colpevole ritardo, non già la circostanza che il debitore abbia pagato dopo una sentenza, di primo grado ma esecutiva, bensì l'accertamento della data di irreversibile trasformazione del fondo, delle modalità dell'occupazione e dei tempi dello spossessamento, nonchè del lasso di tempo intercorso tra il momento dell'illecito e il momento dell'effettivo risarcimento.

Ciò anche in conformità alla giurisprudenza della Corte Edu la quale ha osservato che il risarcimento rischia di perdere adeguatezza se il pagamento di quest'Ultimo prescinde da elementi che possano ridurne il valore, quali il decorso di un considerevole lasso di tempo (Corte Edu, Grande Camera, Guiso - Gallisay c. Italia, Ricorso n. 58858/00, 22 dicembre 2009 p. 105).

Ne consegue, in accoglimento del primo motivo del ricorso, assorbiti gli. altri, la cassazione della sentenza impugnata e il rinvio alla CTR del Lazio in diversa composizione per nuovo esame e per la liquidazione delle spese anche del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie il primo motivo del ricorso dichiara assorbiti gli altri cassa la sentenza impugnata e rinvia alla CTR del Lazio in diversa composizione per nuovo esame e per la liquidazione delle spese anche del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, il 4 giugno 2021.

Depositato in Cancelleria il 30 luglio 2021

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza