Sentenza del 11/03/2022 n. 7928 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

1. Con sentenza n. 10209/2016, depositata il 17.11.2016 la Commissione tributaria regionale della Campania, nel confermare la prima decisione, respingeva il gravame proposto dal contribuente avverso la prima sentenza che aveva confermato la legittimità dell'avviso Ici per l'annualità di imposta 2010, in quanto il terreno cadeva in comparto edificatorio di nuova istituzione; precisava che, ai fini dell'applicabilità del criterio di determinazione della base imponibile, il valore venale deve essere desunta dalla qualificazione attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della regione e dell'adozione di strumenti urbanistici attuativi; che la pianificazione rappresenta un atto pubblico messo all'attenzione di tutti gli interessati; - che i comuni nono tenuti a deliberare i valori orientativi dei fondi, in quanto quella prevista dal D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 59, costituisce una mera facoltà; che il valore attribuito all'area rappresenta un valore medio che tiene conto dell'ubicazione e della capacità edificatoria.

Il contribuente ha proposto ricorso per cassazione affidandosi a sei motivi. L'intimata non ha svolto difese. (Ndr. Testo originale non comprensibile).

Il P.G. ha concluso per il rigetto del ricorso.

Motivi della decisione

2. Con la prima e la seconda censura si lamenta la violazione dell'art. 112 c.p.c, e del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3), nonchè l'omesso esame del primo motivo di appello ex art. 360 c.p.c., n. 4; per avere la Regionale omesso di pronunciarsi su tre motivi di ricorso non trascritti nel ricorso per cassazione. Dall'esposizione dei fatti si evince solamente che il ricorrente - presumibilmente - si lamentava della circostanza che il PUC non fosse stato indicato nell'avviso di accertamento ai fini ICI opposto, di cui era venuto a conoscenza solo nel giudizio di merito.

3. Le censure sono inammissibili.

Il principio di autosufficienza, che impone l'indicazione espressa degli atti processuali o dei documenti sui quali il ricorso si fonda, va inteso nel senso che occorre specificare anche in quale sede processuale il documento risulta prodotto, poichè indicare un documento significa necessariamente, oltre che specificare gli elementi che valgono ad individuarlo, riportandone il contenuto, dire dove nel processo esso è rintracciabile, sicchè la mancata "localizzazione" del ricorso ove i motivi sarebbero stati articolati e pretermessi nella valutazione dei primi giudici

basta per la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, senza necessità di soffermarsi sull'osservanza del principio di autosufficienza dal versante "contenutistico" (Cass. n. 18184/2020; Cass. n. 13625/2019).

In particolare, con riferimento alla censura concernente la motivazione di un atto impositivo, è stato chiarito che nell'ipotesi in cui il ricorrente censuri la sentenza di una commissione tributaria sotto il profilo del giudizio espresso in ordine alla motivazione di un avviso di accertamento, che non è atto processuale ma amministrativo (Cass. 3 dicembre 2001, n. 15234), è necessario, a pena di inammissibilità, che il ricorso riporti testualmente i passi della motivazione di detto avviso che si assumono erroneamente interpretati o pretermessi dal giudice di merito, al fine di consentire alla Corte di cassazione di esprimere il suo giudizio in proposito esclusivamente in base al ricorso medesimo (Cass. 13 febbraio 2014, n. 3289; Cass. n. 16147/2017; Cass. n. 28570/2019).

3.1 Sotto il profilo dell'omessa pronuncia, essa risulta destituita di fondamento. La Commissione Regionale si è pronunciata sulla censura relativa alla conoscibilità del PUC, assumendo che si tratta di atto pubblico sottoposto all'attenzione degli interessati, anche perchè costoro erano stati resi partecipi nella pianificazione del Comune e sono stati informati anche durante l'iter formativo per giungere poi alla notifica dell'avviso di accertamento.

3.2 Si precisa, in ogni casb che con le fonti secondarie del diritto i PUC condividono i criteri sostanziali della generalità e della capacità innovativa. In particolarè, assumono efficacia erga omnes, dalla pubblicazione nell'albo comunale ((L. n. 1150 del 1942, art. 10, in relazione al R.D. n. 383 del 1934, art. 62 comma 3, nel testo sostituito dalla L. n. 530 del 1947, art. 21). Pertanto, non si versa di in ipotesi di integrazione "postuma" della motivazione dell'atto impositivo, nè il contribuente può avvalersi della presunta non conoscibilità del PUC, perchè residente altrove.

4. Dette considerazioni valgono ad escludere la fondatezza del terzo mezzo con il quale si lamenta l'omessa comunicazione del PUC prima dell'adozione dell'avviso di accertamento e ad affermare l'inammissibilità del quinto motivo di ricorso, con il quale oltre a riprodurre le medesime difese svolte con dette doglianze, si deduce che l'avviso non riportava le motivazioni della maggiore imposta comunale applicata.

5. Con il quarto motivo si lamenta la violazione della L. n. 241 del 1990, art. 21 octies, dello Statuto del contribuente, art. 7, nonchè dell'art. 159 c.p.c.; ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3), per omessa notifica degli atti presupposti di modifica e rettifica dei valori degli immobili; per avere il decidente escluso l'illegittimità dell'avviso che non conteneva la comunicazione della variazione della edificabilità dell'area nonchè per l'omesso accertamento della concreta edificabilità dell'area rilevando che il PUC non attribuisca alcuna potestà edificatoria alle aree de quibus.

5.1 La censura presenta profili di inammissibilità sia per l'omessa trascrizione dell'avviso e per mancata localizzazione dello stesso nel giudizio di merito, sia per la novità della questione relativa agli effetti prodotti del PUC che non risulta essere stata sottoposta ai giudici merito.

5.2 Con riferimento a detto ultimo profilo, si rammenta che il ricorrente che proponga una questione ha l'onere di allegare l'avvenuta deduzione della questione nel giudizio di appello ed

anche di indicare in quale atto processuale del giudizio precedente, in modo da consentire alla corte l'accertamento ex actis della veridicità di tale asserzione prima di esaminare nel merito la questione stessa (Cass. n. 16502/2017, in motiv; n. 9138/2016). Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, difatti, i motivi del ricorso per cassazione devono investire, a pena d'inammissibilità, questioni che siano già comprese nel tema del decidere del giudizio d'appello, non essendo prospettabili per la prima volta in sede di legittimità questioni nuove o nuovi temi di contestazione non trattati nella fase di merito, tranne che non si tratti di questioni rilevabili d'ufficio (v. Cass. Sez. 3, 09/01/2002 n. 194; più di recente, v. Cass. Sez. 6 - 1, 09/07/2013 n. 17041; n. 25319/2017; n. 907/2018) 5.3 Tuttavia, si richiamano le argomentazioni già spese con riguardo alla natura del PUC e alla sua conoscibilità da parte dei cittadini, stante la sua natura di atto pubblico. Del resto, non rileva, quando non risulti in concreto pregiudicata la difesa del contribuente, che l'Amministrazione, in violazione della L. n. 289 del 2002, art. 31, comma 20, non abbia dato comunicazione al proprietario dell'attribuzione della natura di area fabbricabile ad un terreno, non essendo specificamente sanzionata l'inosservanza" (Cass. n. 12308 del 2017; n. 20124/2019).

6. Per altro verso, occorre chiarire che il Piano Strutturale è lo strumento attuativo con cui l'Amministrazione comunale pianifica e governa il suo territorio, sostituisce il Piano Regolatore Generale e le regole urbanistiche-edilizie chelo sostenevano poichè tale strumento, cardine dello sviluppo territoriale nelle diverse fasi espansive dei decenni scorsi, non riusciva più a relazionarsi in maniera efficace con le problematiche presenti nella nuova pianificazione con particolare riguardo agli aspetti eco-ambientali, sociali economici e di sicurezza pubblica. La differenza tra il PRG ed il Piano strutturale è che mentre il primo aveva capacità operativa immediata fissando le zonizzazioni ed i diritti edificatori sul territorio, il secondo si esplicita attraverso i successivi atti di governo del territorio ovvero il Regolamento Urbanistico, i piani complessi, i piani ed i programmi di settore, accordi di programma. Inoltre detto piano è a tempo indeterminato e può essere modificato solo attraverso varianti a seguito di sostanziali modifiche delle strategie programmatiche e delle informazioni del Quadro Conoscitivo.

6.1 Anche allorquando la legge regionale preveda che il Piano strutturale comunale, inteso quale strumento di pianificazione urbanistica generale da adottarsi dai Comuni per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo, non attribuisca la potestà edificatoria alle aree nè conferisca alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione della piano operativo comunale, potendo solo il piano operativo comunale regolare la reale possibilità di trasformazione del territorio, comunque esso è assimilabile ai piani attuativi previsti dalla normativa statale. Benchè la valenza "programmatica" di tale strumento sembrerebbe prima facie escludere una sua diretta incidenza sulla natura delle aree, occorre, tuttavia, considerare che la nozione di edificabilità da un punto di vista urbanistico si discosta dalla relativa nozione in ambito fiscale che sembra far leva su un concetto più ampio di "potenzialità edificatoria". In altri termini, ai fini tributari sono edificabili tutti quei terreni che tali sono qualificati da uno strumento urbanistico, indipendentemente dalla sussistenza dell'approvazione regionale dello strumento urbanistico e di strumenti attuativi che rendano possibile in concreto il rilascio della concessione edilizia in quanto è di comune esperienza la circostanza che la vocazione edificatoria di un suolo formalizzata in uno strumento urbanistico, ancorchè non operativo, è sufficiente a far lievitare il suo valore venale secondo le leggi di mercato. Va precisato però, che

"l'aspettativa di edificabilità di un suolo non comporta ai fini della valutazione fiscale, l'equiparazione sic et simpliciter alla edificabilità; comporta soltanto l'assoggettamento ad un regime di valutazione differente da quello specifico dei terreni agricoli, valutazione che quindi non può essere identica per un terreno già concretamente edificabile e per uno che invece attende il compimento dell'iter previsto dalla legge per poter procedere all'edificazione"(Cass. n. 17933/2021).

Ed a nulla rileva il fatto che la potestà edificatoria possa conseguire unicamente dall'inclusione del terreno nel successivo piano operativo comunale, trattandosi di strumento urbanistico che incide sul mero ius edificandi laddove la natura edificabile del terreno consegue all'approvazione dello strumento generale di pianificazione (vedi Sez. 5 n. 2109/2017; Sez. 5, n. 8549/19; Sez. 5, n. 12938/19).

6.2 Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione di edificabilità del terreno ai fini della determinazione del suo valore venale - una volta riconosciuta tale edificabilità da uno strumento urbanistico generale - non può ritenersi inficiata dalla (eventuale) mancanza di un piano particolareggiato o attuativo, atteso l'indirizzo giurisprudenziale di legittimità incentrato sul D.L. n. 223 del 2006, art. 36, comma 2, convertito dalla L. n. 248 del 2006 (richiamato anche nella sentenza impugnata) secondo il quale "in tema di ICI, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, art. 11-quaterdecies, comma 16, convertito, con modificazioni, con la L. 2 dicembre 2005, n. 248, e del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, art. 36, comma 2, convertito, con modificazioni, con la L. 4 agosto 2006, n. 248, che hanno fornito l'interpretazione autentica del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, comma 1, lett. b), l'edificabilità di un'area, ai fini dell'applicabilità del criterio di determinazione della base imponibile fondato sul valore venale, deve essere desunta dalla qualificazione ad essa attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della Regione e dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi" (Cass. 5 novembre 2018, n. 28175; Cass. 27 gennaio 2017, n. 2109; Cass. 19 ottobre 2016, n. 21156; Cass. 21 maggio 2014, n. 11182). Si tratta di orientamento che recepisce quanto stabilito dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 25506/06, la quale ha osservato che: "L'inizio del procedimento di trasformazione urbanistica è infatti sufficiente a far lievitare il valore venale dell'immobile, le cui eventuali oscillazioni, in dipendenza dell'andamento del mercato, dello stato di attuazione delle procedure incidenti sullo ius aedificandi o di modifiche del piano regolatore che si traducano in una diversa classificazione del suolo, possono giustificare soltanto una variazione del prelievo nel periodo d'imposta, conformemente alla natura periodica del tributo in questione, senza che ciò comporti il diritto al rimborso per gli anni pregressi, a meno che il Comune non ritenga di riconoscerlo, ai sensi del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 59, comma 1, lett. f)".

7. Nel caso di specie la L.R. Campania n. 16 del 2004, art. 23, prevede all'art. 23 che "1. Il piano urbanistico comunale - Puc - è lo strumento urbanistico generale del Comune e disciplina la tutela ambientale, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dell'intero territorio comunale, anche mediante disposizioni a contenuto conformativo del diritto di proprietà. 2. Il Puc, in coerenza con le disposizioni del Ptr e del Ptcp: a) individua gli obiettivi da perseguire nel governo del territorio comunale e gli indirizzi per l'attuazione degli stessi; b) definisce gli elementi del territorio urbano ed extraurbano raccordando la previsione di interventi di trasformazione con le

esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico-ambientali, agro-silvopastorali e storico-culturali disponibili, nonchè i criteri per la valutazione degli effetti ambientali degli interventi stessi; c) determina i fabbisogni insediativi e le priorità relative alle opere di urbanizzazione in conformità a quanto previsto dall'art. 18, comma 2, lett. b); d) stabilisce la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, individuando le aree non suscettibili di trasformazione; e) indica le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nelle singole zone, garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonchè lo sviluppo sostenibile del territorio comunale; f) promuove l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso il ricorso a concorsi di progettazione; g) disciplina i sistemi di mobilità di beni e persone; h) tutela e valorizza il paesaggio agrario attraverso la classificazione dei terreni agricoli, anche vietando l'utilizzazione ai fini edilizi delle aree agricole particolarmente produttive fatti salvi gli interventi realizzati dai coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli; i) assicura la piena compatibilità delle previsioni in esso contenute rispetto all'assetto geologico e geomorfologico del territorio comunale, così come risultante da apposite indagini di settore preliminari alla redazione del piano. Il Puc può subordinare l'attuazione degli interventi di recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi, perimetrati ai sensi del comma 3, alla redazione di appositi Pua, denominati piani di recupero degli insediamenti abusivi, il cui procedimento di formazione segue la disciplina prevista dal regolamento di attuazione previsto dall'art. 43-bis. 6. Restano esclusi dalla perimetrazione di cui al comma 3, gli immobili non suscettibili di sanatoria ai sensi dello stesso comma 3. 7. Il Puc definisce le modalità del recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi, gli interventi obbligatori di riqualificazione e le procedure, anche coattive, per l'esecuzione degli stessi, anche mediante la formazione dei comparti edificatori di cui all'art. 33 (2). 8. Al Puc sono allegate le norme tecniche di attuazione - Nta -, riguardanti la manutenzione del territorio e la manutenzione urbana, il recupero, la trasformazione e la sostituzione edilizia, il supporto delle attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola e la regolamentazione dell'attività edilizia. 9. Fanno parte integrante del Puc i piani di settore riguardanti il territorio comunale, ove esistenti, ivi inclusi i piani riguardanti le aree naturali protette e i piani relativi alla prevenzione dei rischi derivanti da calamità naturali ed al conenimento dei consumi energetici (3).

7.1 E' dunque dirimente ossfm-vare come il terreno in oggetto debba considerarsi edificabile, quar d'anche in assenza di adozione di uno strumento particolareggiato attuativo, per il solo fatto che la sua edificabilità è prevista dal pieno strutturale comunale, avendo l'ente locale il potere di attribuire natura edificabile alle aree. In ogni caso, risulta che il PUC di Avellino o è stato approvato con D.P. della Provincia di Avellino 15 gennaio 2008, n. 1, e Pubblicato sul B.U.R.C. n. 4 del 28.01.2008.

8. L'ultima censura che riproduce la violazione dell'art. 112 c.p.c., e l'omessa pronuncia sui motivi di gravame dal quarto all'ultimo, inerenti l'inutilizzabilità della motivazione postuma dell'avviso di accertamento fornita solo nel giudizio di merito, va incontro ai medesimi profili di inammissibilità già evidenziati rispetto alla prima censura, non avendo il ricorrente nè trascritto i passi rilevanti dell'avviso nè allegato l'atto al ricorso, mancando pure l'indicazione specifica, altresì, dell'atto difensivo nel quale le doglianze sarebbero state proposte, onde consentire la verifica, innanzitutto, della ritualità e della tempestività e, in secondo luogo, della decisività delle questioni prospettatevi. Pertanto, non essendo detto vizio rilevabile d'ufficio, la Corte di

cassazione, quale giudice del "fatto processuale", intanto può esaminare direttamente gli atti processuali in quanto, in ottemperanza al principio di autosufficienza del ricorso, il ricorrente abbia, a pena di inammissibilità, ottemperato all'onere di indicarli compiutamente, non essendo essa legittimata a procedere ad un'autonoma ricerca, ma solo alla verifica degli stessi. E' inammissibile, per violazione del criterio dell'autosufficienza, il ricorso per cassazione col quale si lamenti la mancata pronuncia del giudice di appello su uno o più motivi di gravame, se essi non siano compiutamente riportati nella loro integralità nel ricorso, sì da consentire alla Corte di verificare che le questioni sottoposte non siano "nuove" e di valutare la fondatezza dei motivi stessi senza dover procedere all'esame dei fascicoli di ufficio o di parte(Cass.n. 28072 del 1110/2021).

In conclusione, il ricorso va respinto.

In mancanza di costituzione del Comune, non vi è luogo a provvedere sulle spese.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà 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, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis, ove dovuto.

Così deciso in Roma, nell'adunanza camerale della quinta sezione civile della Corte di cassazione, il 16 febbraio 2022.

Depositato in Cancelleria il 11 marzo 2022

Documenti citati

Elenco citati

Questo documento non contiene citati.

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza