T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, Sentenza n. 355 in data 14/01/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2979 del 2023, proposto da E. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, e O.R., rappresentati e difesi dagli avvocati Emanuele D'Alterio e Gianluca Pianese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Giugliano in Campania, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosina Maffei, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) della deliberazione della Giunta Comunale n. 49 del 7.4.23, avente ad oggetto: "determinazione del valore medio orientativo di mercato delle aree fabbricabili ai fini IMU per l'anno 2022 - rettifica delibera di g.c. n. 30 del 24/03/2022", nella parte in cui lo quantifica in Euro 80,00 al mq. per la zona F1 del vigente PRG;

b) della deliberazione della Giunta Comunale, n. 58 del 17.4.23, avente ad oggetto: "determinazione del valore medio orientativo di mercato delle aree fabbricabili ai fini IMU per l'anno 2023", nella parte in cui lo quantifica in Euro 80,00 al mq. per la zona F1 del vigente PRG;

c) della relazione del Settore Pianificazione Territoriale ed Edilizia prot. (...) del 15.3.22 richiamata nelle Delib. n. 49 del 2023 e Delib. n. 58 del 2023;

d) di ogni altro atto preordinato, collegato, connesso e conseguente, ivi compresi, per quanto di ragione, il regolamento per l'applicazione dell'IMU approvato con deliberazione commissariale n. 35 del 14.9.20 e la Delibera di G.C. n. 30 del 24.3.22.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Giugliano in Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024 il dott. Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. I ricorrenti, nella qualitas di titolari di diritti dominicali su fondi ubicati nell'ambito territoriale del Comune di Giugliano in Campania, in area avente, secondo il vigente PRG, destinazione urbanistica F1 (zona per standard ed attrezzature, ivi compresa l'istruzione superiore e i servizi sociali a scala comunale e sovracomunale) secondo il vigente PRG, insorgevano avanti questo TAR avverso e per l'annullamento:

- della deliberazione, n. 49 del 7.4.23, pel tramite della quale la giunta comunale procedeva a rivalutare e a rideterminare il valore medio orientativo di mercato delle aree fabbricabili ai fini IMU, per l'anno 2022, in tal guisa rettificando quanto disposto con la primigenia Delib. n. 30 del 24 marzo 1922, definitivamente fissando il valore di euro 80,00 al mq. per le zone F1;

- della successiva deliberazione giuntale, n. 58 del 17.4.23, con cui venivano determinati i valori medi orientativi di mercato delle aree fabbricabili ai fini IMU per l'anno 2023, fissandolo parimenti -per quel che quivi viene in rilievo- in euro 80,00 al mq. per le zone F1;

- degli atti presupposti, ivi compreso, in particolare, il regolamento per l'applicazione dell'IMU, approvato con deliberazione commissariale n. 35 del 14 settembre 2020

1.1. A mezzi di gravame i ricorrenti essenzialmente deducevano:

- violazione e falsa applicazione art. 1 co. 738, 745 e 746 L. n. 160 del 2019 - eccesso di potere - carenza assoluta di istruttoria e di motivazione - illogicità, stante la apoditticità della determinazione del valore, non preceduto dalla necessaria attività istruttoria volta dar conto, tra l'altro, dei prezzi medi rilevati sul mercato per la vendita di aree aventi analoghe caratteristiche;

- violazione e falsa applicazione L. n. 160 del 2019 - violazione del principio di irretroattività degli atti amministrativi e delle norme - violazione art. 3 L. n. 212 del 2000, stante la illegittimità della valenza retroattiva della Delib. n. 49 del 1923, ove interpretata nel senso di incidere anche sull'IMU dovuta per l'anno 2017;

- violazione e falsa applicazione art. 42 D.Lgs. n. 267 del 2000 - incompetenza - illegittimità derivata; la competenza in subiecta materia, invero, spetterebbe al consiglio comunale, a' sensi dell'art. 42 D.Lgs. n. 267 del 2000, con conseguente illegittimità anche del regolamento n. 35/2020 che tale competenza ha attribuito, di contro, alla giunta comunale.

1.2. Si costituiva la intimata Amministrazione comunale, rimarcando la irricevibilità per intempestività - e/o la inammissibilità, con riferimento alla impugnazione della Delib. n. 49 del 1923, meramente confermativa, per la zona F1, della precedente Delib. n. 30 del 2022, non gravata- la inammissibilità per carenza di interesse, atteso la natura non vincolante dei valori fissati in via presuntiva con le delibere impugnate, e, in ogni caso, instando per la reiezione del ricorso collettivo.

1.3. Illustrate le rispettive posizioni con ulteriori scritti conclusionali e di replica, la causa veniva, al fine, introitata per la decisione all'esito della pubblica udienza del 4 dicembre 2024.

2. Il ricorso è fondato, positivo scrutinio dovendo riservarsi alla prima censura, con assorbimento della seconda, e all'esito del rigetto della terza doglianza.

2.1. Vanno, in via liminare, scrutinate le eccezioni preliminari di intempestività ed inammissibilità sollevate dalla Amministrazione civica, al fine di disvelarne la evanescenza.

2.2. Quanto alla prima eccezione, relativa alla parte del gravame interessante la deliberazione n. 49/23, valga il rilevare quanto appresso.

2.2.1. E, invero, la Delib. n. 49 del 1923, pel tramite della quale il Comune è intervenuto, re melius perpensa e all'esito di una rinnovata istruttoria, a rideterminare i valori di riferimento per l'anno 2022, dapprincipio e originariamente fissati con la Delib. n. 30 del 2022:

- costituisce scaturigine di una nuova attività istruttoria, condotta mercè la istituzione di un apposito "tavolo tecnico tra i Settori interessati all'applicazione del Tributo IMU per le aree edificabili, che ha concluso i propri lavori in data 31/03/2023", e da cui "è emersa la necessità di rettificare la citata deliberazione di Giunta Comunale n. 30 del 24/03/2022 alla luce dei considerata di seguito riportati (...)";

- è stata indotta, indi, dagli esiti di tale nuova azione istruttoria, sulla scorta degli analitici considerata espressamente indicati nel preambolo di essa delibera.

2.2.2. Da tale rinnovata, complessiva, azione istruttoria è, indi, discesa una nuova attività di complessiva ponderazione ad opra della giunta che, indi, ha determinato un nuovo, complessivo, divisamento degli interessi, pel tramite di un provvedimento che sostituisce, supera e assorbe quello del 2022.

2.2.3. La circostanza, poi, che in talune parti il contenuto del provvedimento non differisca da quello che connotava la precedente Delib. n. 30 del 2022 -come nel caso che interessa, in cui il valore di riferimento per la zona F1 è rimasto immutato- non rileva ai fini che qui interessano, trattandosi, in parte qua, di una "conferma" (non già di atto meramente confermativo), comechè pur sempre adottata all'esito di una rinnovata attività acquisitiva ed istruttoria e, poscia, di una nuova ponderazione e valutazione di detti, sopravvenuti, elementi istruttori.

2.3. Quanto alla seconda eccezione, va quivi rimarcato come sia ben vero che:

- i valori de quibus non assumono carattere cogente, comechè non vincolanti in sede applicativa né per la Amministrazione né, tampoco, per i contribuenti;

- tali valori sono superabili anche dalla stessa Amministrazione che li ha fissati, ove non siano corrispondenti all'effettivo valore economico del bene; secondo l'ordinanza della Corte di Cassazione, VI, 20/2/2019, n. 4969 "i Comuni, in tema di ICI (e ora di IMU), hanno il potere di accertare i valori delle aree edificabili in misura superiore a quelli fissati dallo stesso ente, con delibera del consiglio comunale o della giunta, se questi valori risultino inferiori a quelli indicati in atti pubblici o privati di cui l'ufficio tributi sia in possesso o a conoscenza";

- la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione è infatti concorde nell'attribuire a tali determinazioni un valore esegetico e probatorio parificabile a quello dei c.d. "studi di settore" o "redditometro", quali fonti di mere presunzioni semplici, contrastabili con elementi probatori idonei a dimostrarne l'incongruità (cfr. ex plurimis, Cass. Civ. sez. V, 13 marzo 2015, n. 5068; Cass. Civ., sez. V, 30 giugno 2010, n. 15555; Cass. civ. Sez. V, 14 ottobre 2009, n. 21764).

- le delibere che fissano tali valori non esplicano, dunque, alcuna efficacia vincolante nei confronti del contribuente, il quale può sempre contestare all'ente, con apposita istanza, i predetti valori e ottenere, in via di autotutela, una rideterminazione del quantum richiesto a titolo di ICI o di IMU, previa dimostrazione che le aree in suo possesso hanno un valore venale inferiore a quello presuntivamente stabilito dal Comune.

2.3.1. E, tuttavia, la fissazione in via generale e preventiva di tali valori di riferimento:

- è tale comunque da orientare l'auto-accertamento da parte dei contribuenti, esplicando in tal senso effetti compiuti (peraltro anche sull'andamento del mercato immobiliare in considerazione della relazione tra prezzi e tassazione);

- vale a preventivamente condizionare e, in certo modo, a coartare il contegno dei contribuenti, e della stessa Amministrazione, assumendo valenza di parametro di riferimento cui necessariamente e giocoforza confrontarsi, e cui quodammodo commisurare la ragionevolezza di un diverso opinamento, con l'allocazione del relativo onere argomentativo e probatorio in capo al soggetto -sia esso contribuente, ovvero la stessa Amministrazione- che da quei valori "presuntivi" intenda discostarsi;

- incide direttamente nella sfera giuridica dei contribuenti che -incolpevolmente confidando nella congruità dei valori, siccome foggiati in via preventiva dal Comune- aderiscano agli importi predeterminati, corrispondendo il relativo ammontare dell'imposta dovuta confidando nella definitività dell'autoliquidazione;

- trattandosi di una deliberazione di stima (implicante quindi giudizi di natura prudenziale), è necessaria l'allegazione comprovata di un diverso valore di riferimento da parte di coloro che abbiano interesse a contestarne il contenuto e tale prova va data non già con mere presunzioni, ma con piena dimostrazione di un diverso valore venale, l'adeguatezza della quale dipende (anche) dal grado di approfondimento dell'istruttoria che l'Ente ha condotto ai fini dell'adozione della delibera.

2.3.2. Di qui la sussistenza dell'interesse al ricorso in subiecta materia (TAR Lazio, II-bis, 2 agosto 2022, n. 10889; TAR Lombardia, III, 8 novembre 2019, n. 2338).

2.3.3. Del resto, siccome è dato leggere nelle gravate delibere, sebbene i valori non assumano carattere vincolante, la dichiarazione di un valore inferiore è possibile:

- ma mai in guisa "superiore all'80%";

- solo in presenza di particolari condizioni, partitamente enumerate, e attestate da apposita perizia giurata da tecnico competente formalmente abilitato.

2.3.4. La possibilità di discostarsi da tali valori, indi, è astretta a rigorosi limiti nel quantum e nel quomodo; talchè, evidente è l'interesse del contribuente -che ritenga i ridetti valori "di partenza" eccessivi- a tempestivamente contestarli in giudizio, al fine di provocarne l'adeguamento -ex ante e de futuro- onde evitare di assolvere a defatiganti oneri probatori, successivamente, in sede di applicazione della imposta.

2.4. Il ricorso, oltre che ricevibile e ammissibile, è fondato, assorbente significanza assumendo la prima doglianza.

2.4.1. Va, in via liminare, negativamente scrutinato il terzo mezzo che, in ossequio all'indefettibile ordo quaestionum (CdS, a.p. 5/15) che connota il processo amministrativo ed a prescindere da una eventuale volontà di graduazione della parte ricorrente, assume carattere preliminare, ponendo questioni di incompetenza e di mancato esercizio del potere da parte dell'organo competente a manifestare la volontà provvedimentale, che nella fattispecie dovrebbe essere rinvenuto nel consiglio comunale anziché nella giunta comunale.

2.4.2. Orbene, a' sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000:

- al consiglio comunale pertiene, tra l'altro, il compimento di atti espressamente "tipizzati", comechè normativamente ed espressamente contemplati, ivi compresi quelli afferenti a "istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote" (art. 42, comma 2, lett. f));

- alla giunta comunale, per così dire in via "residuale", è demandata la adozione di "tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento" (art. 48, comma 2).

2.4.3. In claris non fit interpretatio.

Le delibere che ne occupano non rientrano expressis verbis nel novero di quelle "tipicamente", ex lege, demandate alla competenza del consiglio comunale, trattandosi di atti che:

- non afferiscono alla "istituzione" ovvero "all'ordinamento" di tributi;

- attengono, di contro, alla mera individuazione di valori presuntivi, di riferimento, suscettibile di orientare la successiva azione applicativa del tributo.

2.4.4. Talchè, non essendo le ridette delibere sussumibili nel normativo paradigma contemplato all'art. 42 (neanche in quello specificamente tratteggiato alla lett. f) di esso comma 2), si riespande -recte, non trova compressione- la "generale" competenza della giunta comunale.

2.4.5. D'altra parte:

- se la stessa determinazione delle aliquote non spetta al consiglio comunale, essendo espressamente esclusa dallo spettro di attribuzioni ex lege ad esso organo riservate (cfr., la clausola eccettuativa di cui alla lettera f) del comma 2, art. 42);

- a fortiori, non riconducibile alla competenza esclusiva del consiglio comunale è la adozione delle determinazioni per cui è causa, determinanti non già aliquote, bensì valori di mercato di riferimento suscettibili di essere adoprati, in guisa non cogente, nel momento applicativo.

2.4.6. Le conclusioni suesposte sono, peraltro, suffragate anche dall'orientamento della Corte Suprema, per cui "la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito con sentenza n. 16702 del 27 luglio 2007 (conformi Cass. n. 9216 del 2007, n. 24504 del 2009; n. 15555 del 2010; n. 1661 del 2013; n. 5068 del 2015; n. 15312 del 2018) che In tema di imposta comunale sugli immobili (I.C.I.), poichè il D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 59, comma 1, lett. g), riconosce al consiglio comunale la facoltà di "determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, i regolamenti comunali adottati in proposito, ai sensi dell'art. 52 del medesimo D.Lgs., pur non avendo natura imperativa, sono assimilabili agli studi di settore, nel senso che si tratta di fonti di presunzioni dedotte da dati di comune esperienza idonei a costituire supporti razionali offerti dall'amministrazione al giudice, ed utilizzabili, quali indici di valutazione, anche retroattivamente, analogamente al c.d. redditometro. Di tale potere può fare uso la Giunta comunale, cui la competenza in materia di I.C.I., già del Consiglio comunale, è stata riassegnata dal D.Lgs. n. 267 del 2000" (Cass., sez., trib., 30 ottobre 2018, n. 27572; Id., id., 27 settembre 2017, n. 22545; Id., id., 25 luglio 2012, n. 13105).

2.4.7. In tale ordito normativo, siccome sopra interpretato, in guisa coerente si colloca la previsione del regolamento comunale in tema di IMU, adottato con delibera commissariale n. 35 del 14 settembre 2020, che attribuisce giustappunto alla giunta il munus di determinazione dei valori venali per le aree fabbricabili, "entro il 31 marzo di ogni anno" (art. 3).

2.4.8. Ne discende, indi, la legittimità di tale previsione regolamentare, con la competenza in subiecta materia della giunta comunale, legittimamente esplicatasi pel tramite della adozione delle delibere quivi gravate.

2.5. Fondata, e assorbente, di contro, è la prima censura.

2.5.1. E, invero, a' sensi dell'art. 1, commi 745 e 746, L. n. 160 del 2029, il valore di riferimento ai fini IMU "è costituito da quello venale in comune commercio al 1 gennaio dell'anno di imposizione, o a far data dall'adozione degli strumenti urbanistici, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche".

2.5.2. La imprescindibilità di tali dati ed informazioni è, peraltro, expressis verbis riconosciuta dalla medesima Amministrazione comunale, essendo testualmente dato leggere nelle gravate delibere e della presupposta relazione istruttoria del 15 marzo 2022:

- che "lo scopo del procedimento di stima è quello di conferire il massimo di obiettività e di verificabilità sia ai dati elementari che alle relazioni provenienti direttamente dal mercato in cui avviene lo scambio delle aree fabbricabili in oggetto, sia ai dati derivanti dagli atti di compravendita di aree edificabili effettuate sul territorio comunale, come da informazioni assunte da soggetti qualificati che agiscono sul territorio - professionisti, imprese" (relazione del 15 marzo 2022);

- che il calcolo del valore imponibile delle aree edificabili al fine di individuare la base imponibile per l'applicazione dell'IMU è avvenuta "sulla base dei valori medi ricavati da ricerche di mercato e recenti compravendite nelle zone di interesse", all'uopo richiamandosi la ridetta relazione istruttoria (delibere impugnate, nn. 49/23 e 54/23).

2.5.3. Orbene, di tale compendio istruttorio, necessitato secundum legem ed espressamente reputato essenziale dalla stessa Amministrazione resistente, non vi è traccia veruna ex actis.

2.5.4. D'altra parte, la allegazione contenuta nei provvedimenti gravati -rinvianti, peraltro alla relazione istruttoria- circa la assunzione delle informazioni prescritte (relazioni provenienti dal mercato, dati derivanti da atti di compravendita, informazioni all'uopo rese da operatori qualificati del settore) è stata espressamente contestata e contrastata dai ricorrenti.

2.5.5. A fronte di tale espressa censura, indi, si è riespanso -recte, non ha trovato ragioni di esenzione- l'onus probandi gravante in capo alla Amministrazione, funzionale:

- ad assicurare un adeguato sostegno probatorio alle allegazioni contenute nei provvedimenti, e nella presupposta relazione istruttoria;

- a dimostrare l'espletamento di una compiuta istruttoria, condotta al lume dei principi sopra enumerati, in tal guisa dando conto della adozione di determinazioni plena causae cognitio ac tota re perspecta;

- a ragionevolmente giustificare, al fine, la determinazione dei valori di riferimento secundum legem, in ossequio ai canoni dettati dalla normazione primaria e, del resto, riconosciuti come imprescindibili dalla stessa resistente Amministrazione.

2.5.6. E' tale onus probandi a non mai essere stato assolto dalla resistente Amministrazione che, in questa sede, si è limitata a rimarcare la connotazione non vincolante dei valori adottati, senza per contro fornire il benchè menòmo principio di prova circa l'effettivo assolvimento dei ridetti munera istruttori, ciò che non può non:

- assumere significanza, anche a' sensi dell'art., 64 c.p.a.;

- ridondare anche nell'invocato vizio motivazionale -oltre che di carenza di istruttoria- apodittici e non ragionevolmente giustificati, indi, appalesandosi i valori foggiati nelle gravate delibere.

2.6. L'annullamento delle deliberazioni, naturalmente, è limitata alla parte di interesse delle parti ricorrenti, id est alla parte relativa alla determinazione del valore di riferimento della zona F1.

3. Le peculiari connotazioni della controversia inducono a compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla in parte qua le gravate determinazioni.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024 con l'intervento dei signori magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Rocco Vampa, Primo Referendario, Estensore

Mara Spatuzzi, Primo Referendario