Civile Ord. Sez. 5 Num. 14883 Anno 2025
Presidente: STALLA GIACOMO MARIA
Relatore: FLAMINI MARTINA
Data pubblicazione: 03/06/2025

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 15138/2021 R.G. proposto da:

COMUNE SEGRATE, rappresentato e difeso dall'avvocato PRECETTI MASSIMILIANO (PRCMSM69P01F205H)

-ricorrente-

SAN MARCO SPA, elettivamente domiciliato in ROMA VIALE PARIOLI 12, presso lo studio dell'avvocato GIGLIO ANTONELLA (GGLNNL58P45L682T) che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato ARIGO' LUCA (RGALCU67H26F257J)

-ricorrente-

contro

CUNEO GIANCARLO, elettivamente domiciliato in ROMA VIA F. CONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato MANZI ANDREA (MNZNDR64T26I804V) che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato UGOCCIONI TIZIANO (GCCTZN59A23G479W)

-controricorrente-

avverso la sentenza n. 2788/24/2020 della Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, Sez. 24, depositata il 27.11.2020;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 30 aprile 2025 dalla dott.ssa Martina Flamini;

Fatti di causa

1. La Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, con la sentenza n. 2788/24/2020 depositata in data 27 novembre 2020 e non notificata, in controversia su impugnazione di diniego di rimborso dell'IMU relativa all'anno 2012 a seguito dell'annullamento delle deliberazioni adottate dal Consiglio Comunale il 15 luglio 2011 n. 36 ed il 14 febbraio 2012 n. 11, rispettivamente per l'adozione e l'approvazione del Piano di Governo del Territorio [strumento essenziale della pianificazione urbanistica a livello comunale, ai sensi degli artt. 6 ss. della Legge Regionale della Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 ("Legge per il governo del territorio"), in sostituzione del Piano Regolatore Generale di cui agli artt. 7 ss. della Legge 17 agosto 1942 n. 1142 ("Legge urbanistica")], con sentenza T.A.R. per la Lombardia il 27 febbraio 2015 n. 576, confermata con sentenza Consiglio di Stato, Sez. 4^, il 28 giugno 2016 n. 2921, in relazione alla proprietà di un terreno sito nel territorio comunale, esteso mq. 25.050 e compreso tra le aree di trasformazione urbanistica del predetto Piano di Governo del Territorio (in particolare nell'ambito di trasformazione TR2), accoglieva l'appello proposto dal contribuente Fabio Cuneo nei confronti del Comune di Segrate (BA) e della "San Marco S.p.A." (quest'ultima nella qualità di concessionaria del servizio di gestione delle entrate tributarie per il Comune di Segrate (MI)), avverso la sentenza della Commissione Tributaria Provinciale di Milano n. 1275/12/2019.

1.1. I giudici di appello riformavano la decisione di primo grado sul presupposto che, a seguito dell'annullamento da parte del giudice amministrativo del piano di governo del territorio, le aree non

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

potevano essere considerate fabbricabili *ex tunc*, con conseguente diritto alla ripetizione di quanto versato nel frattempo a titolo di IMU, in ragione della natura edificatoria del terreno.

2. Contro detta sentenza hanno proposto ricorso per cassazione la San Marco S.p.A. ed il Comune di Segrate, entrambi affidati ad un unico motivo, cui ha resistito il contribuente.

3. Tutte le parti hanno depositato memorie.

Ragioni della decisione

1. Con unico motivo, la San Marco S.p.A. denuncia, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c. violazione e falsa applicazione "dell'art. 2, comma 1, lett. b) del d.l.gs 30 dicembre 1992, n. 504, dell'art. 11-quatordecies, comma 16, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito nella l. 248/2005, dell'art. 36, comma 2, del d.l. 30 giugno 2006, n. 223, convertito nella l. n. 248/2006, dell'art. 5, comma 5, del d.l.gs 30 dicembre 1992, n. 504 e dell'art. 9, comma 2, del d.l.gs 14 marzo 2011, n. 23".

2. Il Comune di Segrate, con l'unico motivo di ricorso, censura, ai sensi dell'art, 360, primo comma, n. 3, c.p.c. violazione e falsa applicazione dell'art. 11-quaterdecies, comma 16, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, conv. con modif. Nella l. 2 dicembre 2005, n. 248; dell'art. 36, comma 2, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. con modif. nella l. 4 agosto 2006, n. 248 e dell'art. 5 del d.lgs. n. 504 del 1992.

3. Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità dei motivi di ricorso, atteso che i ricorrenti non hanno censurato la motivazione della CTR, ma la violazione delle norme di legge relative alla nozione tributaria di area edificabile.

3.1. I ricorsi (successivamente proposti ma iscritti al medesimo numero di RG) devono essere accolti per le ragioni che seguono.

3.2. Questa Corte, occupandosi in modo specifico dei riflessi dell'annullamento giudiziale degli atti relativi al Piano di Governo Territoriale del Comune di Segrate (MI) sulla rimborsabilità dell'IMU

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

versata in eccedenza da altro contribuente per rispetto alla determinazione del valore imponibile di aree ricondotte ope iudicis alla originaria destinazione agricola, con la pronunzia n. 30372/2021 – le cui conclusioni sono state fatte proprie anche da Cass. 31174/2022 - ha chiarito che nel caso di specie l'annullamento delle delibere di adozione ed approvazione del Piano del Governo del Territorio (PGT) non poteva avere alcuna diretta incidenza sulla qualifica di edificabilità del terreno. Secondo l'iter argomentativo di cui alle citate pronunzie, l'edificabilità fiscale si divide in due specie: l'area edificabile di diritto, così qualificata in un piano urbanistico, e l'area edificabile di fatto, vale a dire quella del terreno che, pur non essendo urbanisticamente qualificato, può nondimeno avere una vocazione edificatoria che si individua attraverso la constatazione dell'esistenza di taluni fattori come la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati, e l'esistenza di qualsiasi altro elemento obiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica (Cass., Sez. 5", 14 novembre 2012, n. 19851; Cass., Sez. 5", 16 novembre 2012, n. 20137; Cass., Sez. 5", 11 novembre 2016, n. 23023). L'edificabilità di fatto è ritenuta giuridicamente rilevante in quanto specificamente considerata dalla legge sia ai fini dell'ICI (art. 2, comma 1, lett. b, del D.L.vo 30 dicembre 8 1992 n. 504), sia ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione (artt. 5-bis, comma 3, del D.L. 11 luglio 1992 n. 333, convertito, con modificazioni, dalla Legge 8 agosto 1992 n.359 e 37, comma 5, del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327), ed anche, avendo riflessi sul valore del bene immobile, ai fini delle imposte di registro e dell'INVIM (Cass., Sez. 5^, 19 aprile 2006, n. 9131; Cass., Sez. 5^, 14 novembre 2012, n. 19851). Si è pure evidenziato che anche in tema di imposta di registro, a seguito dell'entrata in vigore dell'art.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

36, comma 2, del D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006 n. 248, che ha fornito l'interpretazione autentica del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, l'edificabilità di un'area, ai fini di sostenere l'inapplicabilità del sistema di valutazione automatica previsto dall'art. 52, comma 4, del D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131, dev'essere desunta dalla qualificazione ad esso attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della Regione e dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi, atteso che l'inizio del procedimento di trasformazione urbanistica è sufficiente a far lievitare il valore venale dell'immobile, senza che assumano alcun rilievo eventuali vicende successive incidenti sulla sua edificabilità, quali la mancata approvazione o la modificazione dello strumento urbanistico, considerato che la valutazione del bene dev'essere compiuta in riferimento al momento del suo trasferimento, che costituisce il fatto imponibile, avente carattere istantaneo (Cass., Sez. 5^, 21 maggio 2014, n. 11182; Cass., Sez. 6^-5, 29 ottobre 2018, n. 27426). Ed, ancora, che analogamente, in tema di imposta sulle successioni, l'edificabilità di un'area va desunta dalla qualificazione attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della Regione e dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi, poiché l'art. 36, comma 2, del D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006 n. 248, è norma d'interpretazione autentica, che ha portata retroattiva e valenza generale, per cui si applica anche alle fattispecie anteriori alla sua entrata in vigore ed ai tributi diversi da quelli in essa espressamente contemplati, in tutti i casi in cui venga in rilievo l'utilizzazione edificatoria di terreni (Cass., Sez. 5^, 19 dicembre 2014, n. 27077; Cass., Sez. 5^, 23 settembre 2016, n. 18655).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3.3. Più in generale si è più volte affermato che l'annullamento della delibera di adozione ed approvazione del piano regolatore generale da parte del giudice amministrativo non ha diretta incidenza sulla qualificazione edificatoria delle aree ex agricole, e non giustifica il rimborso dell'imposta versata in eccedenza rispetto alla determinazione del valore imponibile di aree ricondotte *ope iudicis* alla originaria destinazione agricola, poiché ai fini fiscali rileva non solo l'edificabilità di diritto, derivante dal piano urbanistico, ma appunto anche l'edificabilità di fatto, da individuarsi sulla base di indici quali la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio delle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali e l'esistenza di qualsiasi elemento obiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica (così Cass., 21 ottobre 2022, n. 31174; v. altresì, quanto al criterio della edificabilità di fatto, Cass., 29 ottobre 2021, n. 30732; Cass., 9 luglio 2019, n. 18368; Cass., 21 dicembre 2016, n. 26494; Cass., 16 novembre 2012, n. 20137; Cass., 19 aprile 2006, n. 9131).

3.4. Un simile approccio ermeneutico appare, del resto, pienamente in linea con il dettato normativo e con i principi affermati dalle S.U. che, nella nota pronunzia n. 25506/2006, hanno avuto modo di chiarire che l'inizio del procedimento di trasformazione urbanistica è sufficiente a far lievitare il valore venale dell'immobile, le cui eventuali oscillazioni, in dipendenza dell'andamento 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).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3.5. Questa Corte, pronunciandosi su una fattispecie relativa alla medesima questione (su ricorso da altro comproprietario del medesimo terreno, in relazione al medesimo anno d'imposta) ha precisato che: "Non può, peraltro, sottacersi che una tale conclusione trovi proprio conferma specificatamente per l'ICI, nella formulazione dell' art. 59 citato in tema di potestà regolamentare in tema di imposta comunale sugli immobili: orbene, fra le facoltà "discrezionalmente" rimesse ai singoli Comuni impositori nello specifico settore, è espressamente contemplata, alla lett. f) del primo comma, quella di prevedere il diritto al rimborso dell'imposta pagata per le aree "successivamente divenute inedificabili", stabilendone termini, limiti temporali e condizioni, avuto anche riguardo alle modalità ed alla frequenza delle varianti apportate agli strumenti urbanistici. …Dunque, la regola è l'inammissibilità del rimborso del tributo relativamente alle aree divenute non più edificabili e, quindi, dell'insussistenza di un "diritto al rimborso" ma è rimessa alla libera discrezionalità dei Comuni la (semplice) facoltà di ammettere rimborsi, nei tempi ed alle condizioni indicati negli appositi regolamenti, per l'ICI versata, non potendo dunque trovare applicazione l'invocato art. 2033 cod. civ. …In disparte ogni ulteriore valutazione in ordine alla configurabilità di un "indebito oggettivo" in senso stretto va, del resto, osservato che stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 332/2002, ha affermato che il diritto alla ripetizione ex art. 2033 cod. civ. si atteggia diversamente in materia tributaria e può essere legittimamente limitato od escluso dal legislatore" (Cass., Sez. 5, n. 14697 del 27/05/2024).

Nella sentenza appena citata è stato ribadito il seguente principio di diritto, che trova applicazione anche nel caso in esame: "In tema di ICI e di IMU, l'annullamento della delibera di adozione ed approvazione del piano regolatore generale da parte del giudice amministrativo non ha diretta incidenza sulla qualificazione

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

edificatoria delle aree ex agricole e non giustifica il rimborso dell'imposta versata in eccedenza rispetto alla determinazione del valore imponibile di aree ricondotte "ope iudicis" alla originaria destinazione agricola, poiché ai fini fiscali rileva non solo l'edificabilità di diritto, derivante dal piano urbanistico, ma anche l'edificabilità di fatto, da individuarsi sulla base di indici quali la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio delle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali e l'esistenza di qualsiasi elemento obiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica (Sez. 5, Ordinanza n. 31174 del 21/10/2022, Rv. 666085 - 01), non potendo, sic et simpliciter, trovare applicazione il disposto di cui all'art. 2033 cod. civ. anche alla luce del dettato di cui all' art. 59, comma 1, lett. f). d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446".

3.6. Ancora più di recente, è stato osservato che l'annullamento giurisdizionale della delibera di adozione del Piano Regolatore Generale e la sua caducazione non incidono ex se sulla qualificazione di edificabilità delle aree ai fini fiscali, sia in ragione della possibile riedizione del potere amministrativo, sia in quanto lo stesso avvio del procedimento di trasformazione urbanistica di un suolo comporta l'assoggettamento a un regime di valutazione che valorizza la vocazione edificatoria, indipendentemente dalla formalizzazione in uno strumento urbanistico, ancorché non operati (Sez. 5 - , Sentenza n. 14806 del 27/05/2024, Rv. 671430 - 01).

4. In conclusione, valutandosi la fondatezza del motivo dedotto, alla stregua delle suesposte argomentazioni, il ricorso può trovare accoglimento e la sentenza impugnata deve essere cassata; non occorrendo ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 384, comma 1, ultima parte, c.p.c., con il rigetto del ricorso originario del contribuente.

5. Le spese dei giudizi di merito e di legittimità possono essere compensate in ragione del successivo consolidamento della giurisprudenza in materia.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

P.Q.M.

La Corte accoglie i ricorsi, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta il ricorso originario del contribuente; compensa le spese dei giudizi di merito e di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione

Corte di Cassazione - copia non ufficiale