Civile Ord. Sez. 5 Num. 20756 Anno 2026
Presidente: SOCCI ANGELO MATTEO
Relatore: LIBRI MARGHERITA
Data pubblicazione: 18/06/2026

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 3932/2022 R.G. proposto da:

COMUNE DI SALERNO, C.F. 80000330656, in persona del Sindaco in carica e pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Anna Attanasio e Carmine Gruosso, ed elettivamente domiciliato in Roma, Via Barnaba Tortolini n. 30, presso lo studio Placidi;

-ricorrente-

Contro

MANCINI FERDINANDO, C.F. MNC FDN 41H04 F839P, rappresentato e difeso dall'Avv. Vincenzo Nocilla ed elettivamente domiciliato in Roma, Viale dei Mellini n. 17, presso lo studio dell'Avv. Oreste Cantillo;

-controricorrente-

avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Campania, Sez. 2 Salerno, n. 5077/2022, depositata il 30 giugno 2022 e non notificata;

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 29 maggio 2026 dal Consigliere Margherita Libri.

FATTI DI CAUSA

1.Con sentenza n. 5077/2022, depositata in data 30 giugno 2022, la Commissione tributaria regionale della Campania ha rigettato l'appello proposto dal Comune di Salerno avverso la decisione di primo grado che aveva, a sua volta, accolto il ricorso proposto da Mancini Ferdinando nei confronti degli avvisi di accertamento emessi per il recupero a tassazione dell'IMU, dovuta per gli anni 2014-2017, in relazione al possesso di aree edificabili. La Commissione tributaria provinciale di Salerno, previa riunione dei ricorsi, con sentenza n. 258/2021, accoglieva la domanda, ritenendo che i provvedimenti impugnati fossero carenti di motivazione ed evidenziando che il valore del terreno, ove ritenuto congruo, non fosse al momento spendibile sul mercato, se non nella prospettiva di una potenziale rivendicazione risarcitoria derivante dalla permuta non ancora attuata.

La Corte regionale ha affermato che il PUC del 2006 ha imposto sui terreni un vincolo di inedificabilità assoluta, destinandoli a verde attrezzato pubblico, con diritto di acquisizione gratuita da parte del Comune a fronte del riconoscimento di diritti edificatori ai proprietari su altra area, distante più di 10 km, assegnata in comunione con altri proprietari. Secondo i giudici di appello, tanto era sufficiente a ritenere la natura compensativa dei diritti edificatori in discussione, escludendo il presupposto impositivo IMU, con assorbimento delle ulteriori censure formulate.

2. – Il Comune di Salerno ricorre per la cassazione della sentenza sulla base di due motivi. Il contribuente si è costituito con controricorso e ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

1. Considerazioni di priorità logica rendono opportuno anteporre la disamina del secondo motivo di ricorso, con il quale il Comune denuncia «Difetto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1 c.p.c., in relazione all'art. 133, comma 1, lett. f), del D. Lgs. n. 104/2010» e lamenta che la Commissione tributaria regionale abbia illegittimamente qualificato come compensativi, anziché come perequativi, i diritti edificatori assegnati dal PUC, in tal modo violando le norme regolatrici della giurisdizione che assegnano al giudice amministrativo la competenza in materia urbanistica.

1.1. La censura è destituita di fondamento.

L'art. 133, primo comma, lett. f) D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 – codice del processo amministrativo – devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica ed edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio e ferme restando le giurisdizioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche e del Commissario liquidatore per gli usi civici, nonché del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa;».

Nel caso di specie i giudici d'appello hanno accertato, ai soli fini della legittimità della pretesa tributaria e nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione di avvisi di accertamento IMU, la natura dei diritti edificatori in discussione, sulla scorta del PUC vigente, verificando la sussistenza di un vincolo di inedificabilità assoluta. Tanto nel pieno rispetto dell'ambito delle competenze, come definito dalla richiamata disposizione.

2.Con il primo motivo di ricorso, il Comune denuncia «Violazione e falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., del D.L. n. 203 del 2005, art. 11quaterdecies, comma 16 (conv. con modif. dalla L.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

n. 248 del 2005) e del D.L. n. 223 del 2006 art. 36, comma 2 (conv. con modif. dalla L. n. 248 del 2006)» e lamenta che la Commissione tributaria regionale abbia erroneamente ritenuto sussistere sui terreni oggetto dell'imposizione, destinati a verde attrezzato pubblico, un vincolo di inedificabilità assoluta, non escludendo detta destinazione l'oggettivo carattere edificatorio dell'area; afferma l'ente che, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 30 settembre 2005 n.203, art.11 quaterdecies, comma 16, conv. con modif. dalla L. 2 dicembre 2005 n. 248, e del D.L. 4 luglio 2006, n.223 art. 36, comma 2, conv. con modif. dalla L. 4 agosto 2006 n. 248, di 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, dev'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.

Denuncia inoltre «violazione e falsa applicazione degli artt. 32 e 33 della L.R. 22 dicembre 2004, n. 16, in combinato disposto con l'art. 12, comma 2, del Regolamento Regionale attuativo n. 5/2011, e delle disposizioni normative attuative del Piano Urbanistico Comunale del Comune di Salerno» e lamenta che la Commissione tributaria regionale abbia erroneamente escluso la sussistenza del presupposto impositivo, affermando, sulla base dei principi affermati dalle SS.UU. della Corte (29 ottobre 2020, 23902), che l'area, prima solo parzialmente edificabile poi assoggettata a vincolo di inedificabilità assoluta, non è da considerare edificabile a fini Imu in quanto inserita in un programma di compensazione urbanistica "con attribuzione al proprietario di diritti edificatori compensativi, poiché questi non hanno natura reale, non ineriscono al terreno, di cui non costituiscono qualità intrinseche e sono trasferibili separatamente da esso". Il ricorrente censura la sentenza per

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

aver proceduto a tale "qualificazione" dei diritti edificatori, in violazione delle disposizioni normative vigenti in materia urbanistica nella regione Campania.

1.2. Il motivo è fondato nei termini che seguono.

In via preliminare va ritenuta inammissibile la produzione documentale effettuata da parte controricorrente, in allegato alla memoria difensiva, allo scopo di dimostrare la «sopravvenuta mutazione della destinazione urbanistica delle aree, … desumibile dal nuovo certificato di destinazione urbanistica dell'area», deducendo «che l'area oggetto di causa è stata esclusa dal comparto edificatorio, precedentemente approvato, con conseguente eliminazione dei diritti edificatori precedentemente previsti e sulla base dei quali l'Ente fondava la propria illegittima pretesa impositiva»; trattasi, quindi, di documentazione allegata alla memoria del ricorrente che non concerne «la nullità della sentenza impugnata e l'ammissibilità del ricorso e del controricorso», ed al riguardo va rilevato che nel giudizio di legittimità, secondo quanto disposto dall'art. 372 cod. proc. civ., non è ammesso il deposito di atti e documenti che non siano stati prodotti nei precedenti gradi del processo, salvo che non riguardino l'ammissibilità del ricorso e del controricorso ovvero concernano nullità inficianti direttamente la decisione impugnata, nel qual caso essi vanno prodotti entro il termine stabilito dall'art. 369 cod. proc. civ., rimanendo inammissibile la loro produzione in allegato alla memoria difensiva di cui all'art. 378 cod. proc. civ. (cfr. Cass., 15 settembre 2021 n. 24942; Cass. 12 novembre 2018, n. 28999; Cass., 31 marzo 2011, n. 7515).

Ciò posto, il nucleo centrale della controversia attiene alla verifica delle effettive potenzialità edificatorie, profilo approfondito solo in parte dai giudici di merito i quali, dopo aver fatto riferimento in generale alla natura dei diritti edificatori – perequativa o compensativa – con richiamo alla sentenza delle Sezioni Unite di questa Corte, 29 ottobre 2020 n.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

23902, hanno affermato che "Nella fattispecie all'attenzione del Collegio, Il PUC del 2006 ha imposto sul predetto terreno un vincolo di inedificabilità assoluta, destinandolo a verde attrezzato pubblico, con diritto di acquisizione gratuita da parte del Comune a fronte del riconoscimento di diritti edificatori ai proprietari su altra area, distante più di 10 km assegnata in comunione con altri proprietari.".

Sul punto va premesso che il Comune insiste sulla tassabilità dell'area rilevando che, nel caso in esame, si verte in ipotesi di "perequazione urbanistica" sulla scorta del PUC di Salerno mentre il contribuente richiama i principi stabiliti dalle Sezioni Unite di questa Corte, con la sentenza 29 ottobre 2020 n. 23902, assumendo che, nella specie, sarebbero configurabili in concreto diritti edificatori non tassabili per insussistenza del presupposto impositivo. Orbene giova ricordare che nella citata pronunzia, le Sezioni Unite hanno avuto modo di distinguere i diritti edificatori cd. compensativi (per i quali hanno effettivamente escluso il presupposto impositivo, in quanto non hanno natura reale, non ineriscono al terreno, non costituiscono una sua qualità intrinseca e sono trasferibili separatamente da esso) da quelli perequativi, osservando come per questi ultimi già la pronuncia di questa Corte del 30 ottobre 2018, n. 27575 si era espressa sulla tassabilità ICI dei diritti edificatori rinvenienti dalla perequazione, precisando che: - «[…]"il meccanismo consiste nell'assegnazione all'insieme delle aree, pur con diverse destinazioni, pubbliche e private costituenti un comparto, di un indice perequativo, inferiore all'indice fondiario attribuito alle aree destinate all'edificazione. Nella sostanza il privato non subisce un vincolo e non è gravato dall'obbligo di soggiacere all'esproprio, ma sarà titolare dell'onere previsto dal piano perequativo il cui assolvimento gli permetterà di partecipare ai vantaggi del piano stesso"» (così Cass., Sez. U., 28 ottobre 2020, n. 23902). Anche altri precedenti di questa Corte (Cass., Sez. T, 23 giugno 2017 nn. 15693 e 15700) avevano «[…] concluso per l'effettivo

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

assoggettamento ad ICI dell'area di partenza, in applicazione del principio per cui il presupposto oggettivo di questo tributo può essere individuato anche soltanto nella "mera potenzialità edificatoria" dell'area, secondo quanto già stabilito da Cass.SS.UU.n.25506/06 ed altre conformi» (così Cass., Sez. U., 28 ottobre 2020, n. 23902). Successivamente, questa Corte ha ribadito che in tema di ICI, posta la rilevanza della mera potenzialità edificatoria, è soggetto a imposta il terreno inserito nell'ambito della perequazione urbanistica, atteso che, per effetto di essa, viene direttamente attribuito ai suoli ricompresi nel comparto o, comunque, nell'area interessata dal piano di intervento, un indice perequativo costante di edificabilità, che diviene una qualità intrinseca del terreno; diversamente, non è soggetto ad imposta il terreno inserito nell'ambito della compensazione urbanistica, atteso che, per effetto di essa, viene attribuito al privato un indice di capacità edificatoria fruibile su un'altra area, che può essere individuata anche successivamente, a fronte della cessione dell'area oggetto di trasformazione urbanistica, ovvero dell'imposizione su di essa di un vincolo di inedificabilità assoluta o preordinato all'esproprio, con la conseguenza che, in tale caso il diritto edificatorio non inerisce al terreno, non costituisce una sua qualità intrinseca ed è trasferibile separatamente da esso (cfr. Cass., Sez. V, 5 ottobre 2021, n. 26895).

Un simile approccio ermeneutico è stato, anche di recente, confermato da questa Corte, richiamando passaggi argomentativi della pronuncia delle Sezioni Unite e di quella che precede, ricordando che:

- […] il diritto edificatorio perequativo è una qualità intrinseca del bene (Sez. 5, 5 ottobre 2021, n. 26895) assoggettabile a ICI […] che partecipa fin dall'inizio di un indice di edificabilità suo proprio, così come prestabilito e 'spalmato' all'interno di un determinato ambito territoriale di trasformazione […] urbanistica […]» e «[…] proprio per tali caratteristiche, le Sezioni unite hanno affermato che solo l'urbanistica perequativa "è

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

avulsa da qualsiasi obiettivo restitutorio di una originaria edificabilità, si produce direttamente e preventivamente dal piano urbanistico (e non in contropartita della specifica assegnazione o cessione volontaria dell'area al Comune come nel caso di compensazione) e comporta la generalizzata, preordinata e diffusa attribuzione di un indice perequativo con effetto diretto sul terreno interessato in quanto facente parte del comparto di intervento"», ribadendosi che «solo nella perequazione la fattispecie di edificabilità può dirsi perfetta fin dall'origine, non necessitando di successiva individuazione ed effettiva assegnazione di aree surrogatorie di atterraggio»;

- «È su questi presupposti, che la giurisprudenza di legittimità ha affermato la tassabilità dei terreni oggetto di perequazione urbanistica ai fini ICI, stante la rilevanza, dal punto di vista tributario, della mera potenzialità edificatoria. Potenzialità ravvisabile nella attribuzione di un indice perequativo costante di edificabilità ai suoli ricompresi nel comparto o, comunque nell'area interessata dal piano di intervento» (così Cass., Sez. I, 24 ottobre 2023, n. 29424).

Risulta evidente che la Commissione tributaria regionale, nel limitarsi a richiamare l'imposizione di un vincolo di inedificabilità assoluta nell'area in questione, con diritto all'acquisizione gratuita da parte dell'ente a fronte del riconoscimento di diritti edificatori ai proprietari su altra area, non ha esaminato compiutamente l'effettiva destinazione dell'area, l'eventuale potenzialità edificatoria, l'effettiva permanenza di vincoli secondo il PUC e la loro incidenza, ove sussistenti, sul valore venale, tenuto conto delle richiamate disposizioni normative e dei principi fissati dalle S.U. di questa Corte (Cass., 28 ottobre 2020, n. 23902) relativamente al fondamento della distinzione tra diritti edificatori perequativi e diritti edificatori compensativi e alle loro diverse conseguenze sul piano dell'assoggettabilità dell'area a imposizione tributaria.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3. Il ricorso deve, in conclusione, essere accolto in relazione al primo motivo e nei termini innanzi evidenziati, rigettato il secondo motivo, con rinvio alla Corte di giustizia tributaria di II grado della Campania, in diversa composizione, anche per regolare le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, rigetta il secondo motivo; cassa la sentenza in relazione al motivo accolto e rinvia alla Corte di giustizia tributaria di II grado della Campania, in diversa composizione, cui demanda anche di regolare le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, tenutasi da remoto, in data 29 maggio 2026.

Il Presidente

Dott. ANGELO MATTEO SOCCI

Corte di Cassazione - copia non ufficiale