

Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza 14 aprile 2011, n. 8489.

Sulla legittimità costituzionale del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio di cui all'articolo 37, comma del d.p.r. 327/2001

Il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, oggi trasfuso nell'articolo 37, comma 7 del d.p.r. n. 327/2001, impone la riduzione della indennità di espropriazione delle aree fabbricabili, in relazione all'obbligo di dichiarazione (iniziale) o denuncia (per le variazioni) ICI. La disposizione citata recita: *“L'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato*

ai fini dell'imposta comunale sugli immobili prima della determinazione formale dell'indennità nei modi stabiliti dall'art. 20, comma 3, e dall'art. 22, comma 1, e dell'art. 22-bis, qualora il valore dichiarato risulti contrastante con la normativa vigente ed inferiore all'indennità di espropriazione come determinata in base ai commi precedenti?

La Corte Costituzionale nell'intento di superare l'evidente disparità di trattamento tra contribuente evasore totale (che omette di presentare la dichiarazione), apparentemente ignorato dalla norma, e contribuente infedele (che presenta una dichiarazione non veritiera), in danno del quale é espressamente prevista la riduzione dell'indennità di esproprio (che non può mai superare il valore dichiarato ai fini ICI), con sentenza interpretativa di rigetto (351/200), ha escluso che la apparente incompletezza della disciplina dettata dal D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, (circostritta alla sola ipotesi della dichiarazione infedele) sia in contrasto con l'art. 3 Cost., ipotizzando che sia nel caso di evasore totale che nel caso di evasore parziale la norma intenda subordinare il pagamento dell'indennità di esproprio alla regolarizzazione della propria posizione fiscale. Questa opzione interpretativa non merita, ad avviso della Corte, condivisione.

Ad avviso della Corte di Cassazione, infatti, una dichiarazione tardiva, che non sia giustificata da un errore originario o da una successiva modificazione, ma che sia dettata soltanto dalla esigenza di evitare le conseguenze di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, non potrebbe salvare l'espropriato dalla riduzione o dalla vanificazione dell'indennità di esproprio, connessa alla infedeltà o alla omissione della dichiarazione ICI. Dunque, la tesi interpretativa che condiziona la liquidazione dell'indennità di esproprio alla regolarizzazione del rapporto tributario, nel caso di dichiarazione/denuncia infedele o nel caso di omessa dichiarazione/denuncia, appare in contrasto: a) con la lettera del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, che non prevede tale regolarizzazione, nemmeno per implicito; b) con il sistema premiale connesso alla disciplina del ravvedimento, che deve intervenire entro tempi predeterminati e ravvicinati, oltre che sulla base di un effettivo ravvedimento e non per eludere gli effetti già certi di una dichiarazione/denuncia omessa o infedele; c) con le regole che disciplinano l'emendabilità delle dichiarazioni, ammessa soltanto in caso di errore pregresso.

Secondo la Corte invece: *“Il sistema sul quale è incentrato il meccanismo sanzionatorio dell’art. 16, comma 1, è basato sul rapporto sinallagmatico tra valore dichiarato ai fini dell’ICI ed indennità di esproprio erogabile al contribuente espropriato. Meno dichiara il contribuente, minore è la somma che può vantare come espropriato. I due valori, quello dichiarato e quello stimato, non possono non coincidere. Il contribuente, quindi, non può pretendere una indennità di esproprio che sia superiore al valore dichiarato ai fini dell’ICI. Colui che si nasconde al fisco (omettendo la dichiarazione) per sottrarsi ai doveri di contribuente, non può poi palesarsi per vantare diritti connessi ai doveri elusi. La dichiarazione omessa equivale (almeno) alla dichiarazione a valore irrisorio e le conseguenze non possono essere dissimili, il disvalore dei due comportamenti è analogo e, quindi, non si vede perché non debbano essere uguali anche le conseguenze extrafiscali. Tanto più che il comportamento dell’evasore parziale è certamente meno grave, perché almeno si espone al controllo della dichiarazione, a differenza dell’evasore totale che, nella logica del sistema vigente razione temporis, prima dell’informatizzazione dell’intero sistema catastale, aveva elevate possibilità di sottrarsi al controllo. Inoltre, l’evasore totale non paga nulla fino a quando non viene scoperto e, se poi pagherà, pagherà soltanto nei limiti degli ultimi cinque anni, mentre l’evasore parziale comunque paga una imposta, seppure ridotta rispetto a quella dovuta, senza possibilità di evaderla per decadenza. Conseguentemente, si deve concludere che il vincolo di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, opera anche in caso di omessa dichiarazione, nel senso che se l’indennità deve essere "ridotta al valore indicato nell’ultima dichiarazione", ICI, la mancata presentazione di tale dichiarazione merita un trattamento almeno simile a quello riservato al contribuente che dichiara un valore assolutamente irrisorio o pari allo zero. È questo il punto di partenza dal quale deve prendere le mosse l’esame della compatibilità del ripetuto art. 16 con altri parametri costituzionali...In definitiva ritiene il Collegio: a) che il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, oggi art. 37 (TU in materia di espropriazione) per P.U., debba essere interpretato nel senso che la "sanzione" della riduzione dell’indennità di esproprio, in caso di dichiarazione infedele debba trovare applicazione, con riferimento all’ultima dichiarazione o denuncia presentata, prima della determinazione formale dell’indennità, restando irrilevanti eventuali successivi atti di ravvedimento (non spontaneo) o di autorettifiche (che non siano frutto di un originario involontario errore); b) la disciplina dell’art. 16 riguarda anche le ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia ICI, pena la irrazionalità del sistema, posto che non v’è alcuna differenza tra dichiarazione che espone un valore assolutamente*

irrisorio e omessa dichiarazione (l'unica differenza é che, prima della informatizzazione del sistema catastale, il contribuente che ometteva di presentare la dichiarazione aveva maggiori probabilità di non essere scoperto e di non pagare alcunché); c) sulla base di tali premesse si deve concludere che in caso di omessa dichiarazione ICI, al contribuente fiscalmente inadempiente, espropriato, non spetti alcuna indennità”.

Accolta la tesi interpretativa riportata, la Corte di cassazione rileva, tuttavia, come la stessa, sebbene fedele alla lettera e alla ratio dell'articolo 37, comma 7 del d.p.r. n. 327/2001, sia tuttavia, in contrasti con l'articolo 42 della Costituzione. Aggiunge infatti, il Collegio: “*Ad avviso del collegio, tuttavia, questa interpretazione dell'articolo 37 del t.u. in materia di esproprio appare in contrasto*

con altri parametri costituzionali, a seguito del mutato quadro normativo (con riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, come sostituito dalla L. Cost. n. 3 del 2001, art. 3, in relazione all'art. 42 Cost., comma 3) e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale le norme che non prevedono un "serio ristoro" del danno subito per effetto della occupazione o dell'esproprio di aree edificabili, sono in contrasto con l'art. 42 Cost., comma 3, e con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, che il legislatore deve rispettare in forza del "nuovo" art. 117 Cost., comma 1 (sent. 348 e 349 del 2007).

La norma in esame, che condiziona al ribasso la determinazione del valore dell'area espropriata, fino alla sua possibile totale vanificazione, sulla base di elementi e circostanze che nulla hanno a che vedere con il danno conseguente all'esproprio e con i criteri che attengono alla congruità della indennità dovuta all'espropriato, appare dunque in contrasto con i parametri costituzionali indicati. La lettera della legge, che stabilisce una relazione diretta tra la riduzione dell'indennità e l'entità dell'evasione (maggiore é l'evasione, maggiore deve essere la riduzione), non lascia margini per interpretazioni costituzionalmente orientate. Qualsiasi tentativo di interpretare la norma in maniera che sia comunque garantito un serio ristoro all'espropriato (una sorta di "valore minimo garantito"), anche in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valore irrisorio, altera il rapporto diretto tra l'entità della sanzione e la gravità della violazione (principio di graduazione della sanzione) e, quindi, viola il principio di uguaglianza di trattamento per situazioni uguali”.

In altri termini, conclude la Corte, “... il contenuto precettivo dell'art. 16 cit., in base al quale l'indennità di esproprio può oscillare fino alla sua totale vanificazione, pone un problema

di legittimità costituzionale, non manifestamente infondato, non tanto in relazione all'art. 3 Cost., come eccepito dal Consorzio ricorrente (superato dalla interpretazione costituzionalmente orientata di questa Corte), quanto per contrasto con l'art. 42 Cost., comma 3. Infatti, è pur vero che secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, l'art. 42 Cost., comma 3, non impone al legislatore il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablatto, attesa la "funzione sociale" della proprietà, nel quadro dei principi di solidarietà economica e sociale tra cittadini, di cui all'art. 2 Cost. (sent. n. 348/2007, punto 5.7., secondo cpv, della motivazione in diritto). Tuttavia, una norma come il D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 16, comma 1, in grado, quindi, di comprimere i diritti dell'espropriato ben oltre i limiti fissati dal D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis, commi 1 e 2, conv. con modific. dalla L. n. 359 del 1992, dichiarato incostituzionale (sent. n. 348/2007), a maggior ragione non può superare "il controllo di costituzionalità in rapporto al "ragionevole legame" con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza consolidata" della Corte Costituzionale (sent. 348/2007, punto 5.7. della motivazione in diritto). Conseguentemente, - ritenuta la rilevanza nel giudizio in corso e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, oggi D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, comma 7, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, e art. 42 Cost., comma 3, anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; considerato che il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi della L. 11 marzo 1953, n. 87, art.23, deve essere rimesso alla Corte costituzionale".