

Centro Studi

**D**iritto **A**vanzato

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Avvocato dello Stato) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, Magnifico Rettore) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

## Inesistenza della notifica: elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione

Va confermato che l'inesistenza della notificazione è configurabile, in base ai principi di strumentalità delle forme degli atti processuali e del giusto processo, oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione, ricadendo ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale nella categoria della nullità. Tali elementi consistono: a) nell'attività di trasmissione, svolta da un soggetto qualificato, dotato, in base alla legge, della possibilità giuridica di compiere detta attività, in modo da poter ritenere esistente e individuabile il potere esercitato; b) nella fase di consegna, intesa in senso lato come raggiungimento di uno qualsiasi degli esiti positivi della notificazione previsti dall'ordinamento (in virtù dei quali, cioè, la stessa debba comunque considerarsi, "ex lege", eseguita), restando, pertanto, esclusi soltanto i casi in cui l'atto venga restituito puramente e semplicemente al mittente, così da dover reputare la notificazione meramente tentata ma non compiuta, cioè, in definitiva, omessa.

NDR: per tale principio si veda Cass. S.U. 14916/16.

## Cassazione civile, sezione tributaria, sentenza del 27.3.2019, n. 8526

...omissis...

Il Consorzio *omissis*, propone sette motivi di ricorso per la cassazione della sentenza n. 475/16/13 del 13 dicembre 2013, con la quale la commissione tributaria regionale della Sicilia, a conferma della prima decisione, ha ritenuto legittimo l'avviso di accertamento per Ici 2006 notificatogli dal Comune di Priolo Gargallo (SR); ciò con riguardo a dieci terreni e ad un 'gruppo catastale' (corpi di fabbrica ed impianti destinati alla depurazione di acque pubbliche dei Comuni *omissis*) da esso Consorzio posseduti nell'esercizio della propria attività istituzionale. La commissione tributaria regionale, in particolare, ha rilevato che: il Consorzio non poteva fruire dell'esenzione Ici di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, comma 1, lett. a), in quanto composto (come consentito dallo Statuto) non soltanto da enti territoriali e da altri enti menzionati dalla disposizione in questione e dalla L. n. 289 del 2002, art. 31, comma 18, ma anche da soggetti privati; dalla documentazione in atti non risultava che il Consorzio avesse assegnato i beni destinati ad impianto di depurazione (c.d. 'gruppo catastale') ad un altro soggetto (*omissis spa*), in capo al quale si sarebbe trasferita la legittimazione tributaria passiva, né risultava che di tale assegnazione o concessione fosse stato informato il Comune impositore; ferma restando l'esenzione Ici sugli immobili di proprietà demaniale, i beni destinati ad impianto di depurazione dovevano invece ritenersi imponibili perché di proprietà non del demanio ma dello stesso Consorzio, e da quest'ultimo asseritamente ceduti alla suddetta *omissis spa*; - il Consorzio aveva ammesso, nel ricorso introduttivo, di aver ricevuto l'avviso di accertamento in questione a mezzo plico postale con raccomandata A/R dell'8 ottobre 2009, con conseguente sanatoria ex art. 156 c.p.c. (stante la regolare proposizione dell'impugnazione dell'atto impositivo) del dedotto vizio di notificazione.

Nessuna attività difensiva è stata posta in essere, in questa sede, dal Comune di Priolo Gargallo.

Con il primo motivo di ricorso il Consorzio lamenta - ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 - violazione e falsa applicazione della L. n. 890 del 1982, art. 14 e dell'art. 156 c.p.c.. Per avere la commissione tributaria regionale ritenuto sanato il vizio di notificazione dell'avviso di accertamento, nonostante che tale vizio, concretatosi nella mancanza dell'avviso di ricevimento (non allegato) della raccomandata inviata dal Comune impositore a mezzo del servizio postale, integrasse un'ipotesi di radicale inesistenza della notificazione stessa, con conseguente preclusione di ogni sanatoria per raggiungimento dello scopo.

Il motivo è infondato.

Va infatti considerato che il vizio concretatosi nella mancata allegazione dell'avviso di ricevimento del plico raccomandato contenente l'atto impositivo poteva al più determinare la nullità della notificazione, non la sua inesistenza. Ricorrono, in proposito, i rigidi criteri discretivi fissati da Cass. S.U. 14916/16, secondo cui l'inesistenza della notificazione "è configurabile, in base ai principi di strumentalità delle forme degli atti processuali e del giusto processo, oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione, ricadendo ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale nella categoria della nullità. Tali elementi consistono: a) nell'attività di trasmissione, svolta da un soggetto qualificato, dotato, in base alla legge, della possibilità giuridica di compiere detta attività, in modo da poter ritenere esistente e individuabile il potere esercitato; b) nella fase di consegna, intesa in senso lato come raggiungimento di uno qualsiasi degli esiti positivi della notificazione previsti dall'ordinamento (in virtù dei quali, cioè, la stessa debba comunque considerarsi, "ex lege", eseguita), restando, pertanto, esclusi soltanto i casi in cui l'atto venga restituito

puramente e semplicemente al mittente, così da dover reputare la notificazione meramente tentata ma non compiuta, cioè, in definitiva, omessa".

Ora, nel caso di specie non sussistevano i così delineati presupposti della inesistenza, dal momento che la notificazione era stata effettuata dall'ente impositore tramite il servizio postale raccomandato, come consentitogli dalla L. n. 890 del 1982, art. 14. Riferisce il giudice di merito, inoltre, che lo stesso Consorzio ebbe a dichiarare, fin dal ricorso introduttivo, l'avvenuta presa in consegna del plico. In tale situazione, non può esservi dubbio che - come ritenuto dalla Commissione Tributaria Regionale - la tempestiva proposizione dell'impugnazione da parte del contribuente sia valsa a sanare ogni eventuale profilo di invalidità (nullità), stante il comprovato raggiungimento dello scopo da parte della notificazione invalida (art. 156 c.p.c.); sanatoria, quest'ultima, applicabile anche alla notificazione degli atti impositivi (tra le molte, Cass. 11051/18).

Con il secondo motivo di ricorso il Consorzio deduce violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, comma 1, lett. a), così come fatto oggetto di interpretazione autentica dalla L. n. 289 del 2002, art. 31, comma 18. Per avere la commissione tributaria regionale escluso l'esenzione Ici in oggetto, nonostante che il requisito oggettivo (utilizzo degli immobili per le proprie finalità istituzionali) fosse pacifico e che, quanto al requisito soggettivo, rilevasse non la previsione statutaria ovvero la potenziale partecipazione al Consorzio di soggetti privati, bensì l'effettiva ed attuale composizione del medesimo nell'annualità di riferimento; annualità nella quale soci del Consorzio erano unicamente la Camera di Commercio di Siracusa, la Provincia di Siracusa, i Comuni della Provincia di Siracusa e lo IACP (ente locale strumentale della Regione Sicilia).

II motivo è infondato.

Questa corte di legittimità ha già avuto modo di affermare - in fattispecie analoga - che: "il Consorzio *omissis*, costituito tra enti pubblici territoriali ed altri enti (pubblici o privati), è un ente pubblico economico, come previsto dalla L. n. 317 del 1991, art. 36, comma 4, ed è pertanto tenuto al pagamento dell'ICI, al pari di qualsiasi altro operatore commerciale o industriale, in quanto l'esenzione di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, comma 1, lett. a), si applica agli immobili destinati in modo esclusivo ai compiti istituzionali degli enti locali, ipotesi che non si configura qualora i medesimi beni siano utilizzati, sebbene in via non prevalente, per l'esercizio di attività di diritto privato (come avviene nel caso in cui il godimento degli stessi venga concesso a terzi dietro il pagamento di un canone o, comunque, di un corrispettivo)": Cass. ord. 31037/18.

Nel caso in questione è lo stesso Consorzio ricorrente ad ammettere la possibilità statutaria di partecipazione ad opera di consorziati di diritto privato (poi effettivamente entrati, anche quanto ad istituti bancari e società commerciali, a far parte della compagine consortile), nonché la circostanza che, nella stessa annualità di riferimento, esso fosse partecipato anche da enti (quali lo IACP) all'epoca sottoponibili, in presenza di determinate condizioni, ad imposizione Ici.

Va in ogni caso considerato che l'elenco dei soggetti esenti da Ici di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, comma 1, lett. a), è tassativo, e dunque insuscettibile di applicazione estensiva ovvero analogica (trattandosi di derogare alla regola generale dell'imposizione). Esso - nella formulazione risultante dalla L. n. 289 del 2002, art. 31, comma 18 - ammette all'esenzione, in relazione agli immobili destinati a compiti istituzionali, anche i consorzi tra enti territoriali ed altri enti che siano individualmente esenti ai sensi della medesima disposizione; ma quest'ultima ipotesi, come detto, nella specie non ricorre.

Con il terzo ed il quarto motivo di ricorso il Consorzio deduce - ex art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3, 4 e 5 - violazione del D.Lgs. n. 504 del 1992, artt. 3 e 10, nonché motivazione apparente ovvero 'omesso esame' di un fatto decisivo. Per avere la commissione tributaria regionale affermato la debenza Ici anche sul 'gruppo catastale' di depurazione di acque pubbliche a servizio di alcuni Comuni, nonostante che per tali

beni la soggettività passiva tributaria gravasse in capo alla IAS -, con la quale esso Consorzio aveva stipulato la convenzione concessoria del 4 novembre 1999 (prodotta in appello ed allegata al ricorso per cassazione). Convenzione che doveva rilevare indipendentemente dalla sua comunicazione al Comune impositore (terzo motivo), e di cui il giudice di merito aveva totalmente omesso l'esame (quarto motivo).

I due motivi di ricorso, suscettibili di trattazione unitaria per la stretta connessione delle questioni giuridiche poste, sono fondati.

Il Consorzio aveva formulato, tra i motivi di appello, anche quello concernente l'insussistenza della propria legittimazione tributaria passiva relativamente al 'gruppo catastale' in oggetto; ciò perchè tale complesso di beni ed impianti era stato dedotto in specifica convenzione 4 novembre 1999 con IAS spa (prodotta in allegato all'atto di appello medesimo, sub doc. 8). Convenzione nella quale si prevedeva l'attribuzione onerosa a quest'ultima dei progetti e delle attività di depurazione da realizzare tramite i suddetti impianti, al Consorzio assegnati con decreto Ministero LLPP n. 729 del 4 marzo 1999. Ebbene, la Commissione Tributaria Regionale ha adottato - sul punto specifico una motivazione meramente apparente e del tutto avulsa dalla concretezza della fattispecie sostanziale e processuale; il che ha impedito alla stessa di esaminare un fatto decisivo di causa, idoneo - se provato - ad effettivamente escludere la titolarità passiva del rapporto Ici in capo al Consorzio, in base al rapporto di concessione rilevante D.Lgs. n. 504 del 1992, ex art. 3, comma 2.

Va infatti considerato che, sotto un primo aspetto, la Commissione Tributaria Regionale ha affermato l'irrilevanza di questa convenzione perché non comunicata al Comune di Priolo Gargallo; là dove la comunicazione in questione non integrava condizione di efficacia della convenzione, nè la sua mancanza era in grado di variare i presupposti costitutivi della pretesa tributaria, notoriamente indisponibili perché predeterminati dalla legge ed obiettivamente rilevabili.

Sotto altro aspetto, poi, la Commissione Tributaria Regionale ha affermato che di tale convenzione non era stata fornita prova alcuna, con ciò trascurandone l'avvenuta produzione in giudizio a dimostrazione di un fatto potenzialmente decisivo ai fini di una diversa risoluzione della lite.

Si è in proposito stabilito (Cass. Ord. 16812/18, così Cass. 19150/16) che: "Il mancato esame di un documento può essere denunciato per cassazione solo nel caso in cui determini l'omissione di motivazione su un punto decisivo della controversia e, segnatamente, quando il documento non esaminato offra la prova di circostanze di tale portata da invalidare, con un giudizio di certezza e non di mera probabilità, l'efficacia delle altre risultanze istruttorie che hanno determinato il convincimento del giudice di merito, di modo che la "ratio decidendi" venga a trovarsi priva di fondamento. Ne consegue che la denuncia in sede di legittimità deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione delle ragioni per le quali il documento trascurato avrebbe senza dubbio dato luogo a una decisione diversa".

Tali requisiti paiono nella specie tutti sussistere.

Con il quinto motivo di ricorso il Consorzio deduce - ex art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 4 e 5 - omessa o insufficiente motivazione in ordine alla affermata natura non demaniale degli immobili costituenti il suddetto 'gruppo catastale'. Per non avere la commissione tributaria regionale compiuto alcun esame del decreto n. 729 del 4 marzo 1999 (prodotto in appello ed allegato al ricorso per cassazione) con il quale il Ministero dei Lavori Pubblici aveva ceduto al Consorzio unicamente i 'progetti' e le 'attività' di depurazione e gestione del servizio idrico pubblico, non anche la proprietà degli immobili ed impianti relativi, rimasta in capo alla Regione.

Anche questo motivo è fondato.

Ricorrono ragioni analoghe a quelle testé svolte; nel senso che anche in tal caso è mancato, da parte del giudice di merito, l'esame di un elemento decisivo di causa, costituito dal provvedimento (anch'esso richiamato e prodotto nel giudizio di appello) con il quale il Ministero LLPP (decreto n. 729 del 1999 cit.) trasferiva al Consorzio determinati progetti ed attività di depurazione delle acque pubbliche, da realizzarsi

con i manufatti e gli impianti integrativi del più volte richiamato 'gruppo catastale'. Si tratta di un provvedimento che il Consorzio aveva richiamato al fine di dimostrare la permanente proprietà demaniale di tali beni e, con ciò, la loro non assoggettabilità ad Ici D.Lgs. n. 504 del 1992, ex art. 7, comma 1, lett. a). Pure in tal caso, dunque, il giudice di merito era chiamato ad esaminare questa fonte documentale; ad interpretarla secondo i correnti criteri ermeneutici della volontà delle parti; a stabilire se, all'esito della ricostruzione del loro contenuto provvedimento o negoziale, davvero scaturisse dai medesimi materia di non imposizione Ici in capo al Consorzio.

Con il sesto motivo di ricorso il Consorzio deduce - ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4 - nullità della sentenza per omessa pronuncia sul motivo subordinato di appello con il quale esso aveva sostenuto che i dieci terreni dedotti nell'avviso di accertamento fossero in realtà costituiti da 'scampoli di terreno agricolo espropriato', di infima estensione ed inidonei a qualsivoglia attività agricola o ex art. 2135 c.c. (D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 2, lett. c)).

Con il settimo motivo di ricorso il Consorzio lamenta - ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4 - nullità della sentenza per omessa pronuncia sul motivo subordinato di appello con il quale esso aveva contestato l'erronea determinazione della ba imponibile con riferimento ai beni del 'gruppo catastale'. Ciò perché il Comune aveva determinato l'imposta non in base alla rendita Docfa risultante, per l'intero anno solare, al 1° gennaio 2006, bensì: per dieci mesi a tale valore e, per gli ultimi due mesi dell'anno, in forza di una rendita catastale rettificata in aumento (per giunta notificatagli solo nell'anno successivo).

Pure questi motivi sono fondati, posto che anche in tal caso è mancata qualsivoglia pronuncia da parte della Commissione Tributaria Regionale, pur devolutivamente investita delle relative censure di appello. Censure il cui carattere dichiaratamente subordinato ne imponeva - all'esito del rigetto dei motivi di natura assorbente - la valutazione decisoria.

In definitiva, la sentenza impugnata va cassata in accoglimento dei motivi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo; si impone conseguentemente il rinvio per nuova disamina da parte della Commissione Tributaria Regionale della Sicilia la quale, decidendo in diversa composizione, disporrà anche per le spese del presente procedimento.

PQM

La Corte accoglie il terzo, quarto, quinto, sesto e settimo motivo di ricorso, respinti il primo ed il secondo; cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia, anche per le spese, alla Commissione Tributaria Regionale della Sicilia in diversa composizione.