Sentenza del 30/11/2018 n. 31020 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

FATTI RILEVANTI

In data 1.7.2010 il Comune di Bressanone stipulava con la P. s.a.s. di P. H. & C., la Pivu s.a.s. di P.K. & C. e la P. Viaggi s.p.a. una convenzione urbanistica ai sensi della L. urbanistica provinciale 11 agosto 1997, n. 13, art. 40 bis, in base alla quale il Comune avrebbe deliberato una variazione al Piano urbanistico comunale trasformando la zona per insediamenti produttivi (XXXXX) in zona residenziale con conseguente trasformazione della destinazione d'uso e creazione di una edificabilità di tipo residenziale con conseguente aumento della cubatura, mentre le società, a titolo di corrispettivo, si impegnavano a versare la somma di Euro 358.000 che il Comune di Bressanone avrebbe utilizzato per realizzare le opere pubbliche di ampliamento dell'asilo e della scuola elementare (XXXXX). La convenzione era sottoposta alla condizione sospensiva dell'approvazione da parte della Provincia Autonoma di Bolzano della variante al piano urbanistico comunale.

Le parti provvedevano a registrare l'accordo presso l'Agenzia delle Entrate pagando l'imposta di registro ed ipotecaria in misura fissa.

Il Comune di Bressanone poichè la Giunta Provinciale di Bolzano faceva decorrere il termine di cui alla L. urbanistica provinciale, art. 20, comma 1, senza deliberare in merito alla modifica del piano urbanistico provinciale dallo stesso adottata, con la Delib. 25 marzo 2010, n. 33, dava esecuzione a tale Delib. con quella del 9 dicembre 2010, n. 131.

L'Agenzia delle Entrate riscontrava la violazione dell'obbligo di denuncia dell'avveramento della condizione e liquidava una maggiore imposta di registro e ipotecaria in misura proporzionale oltre alle sanzioni previste dal D.P.R. n. 131 del 1986, art. 69.

Proposta impugnazione avverso tale atto impositivo da parte del Comune di Bressanone e delle tre società, la Commissione Tributaria di primo grado con sentenza n. 48/1/2015, accoglieva i ricorsi riuniti annullando l'avviso di liquidazione impugnato.

Interposto appello da parte dell'Agenzia delle Entrate avverso detta pronuncia, proposto appello incidentale da parte del Comune di Bressanone e delle tre società, la Commissione Tributaria di secondo grado con sentenza in data 26 maggio 2016 rigettava l'appello principale e quello incidentale.

Avverso detta pronuncia proponeva ricorso per cassazione articolato in due motivi l'Agenzia delle Entrate cui resistevano con controricorso il Comune di Bressanone e le tre società che depositavano altresì memorie ex art. 378 c.p.c.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo di ricorso rubricato "Violazione e/o falsa applicazione del D.P.R. n. 131 del 1986, Tariffa, parte 1, art. 1, comma 1 e del D.P.R. n. 131 del 1986, art. 20, nonchè della L. n. 241 del 1990, art. 11, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3" parte ricorrente censura la sentenza impugnata laddove non affronta la questione dell'esatta natura della convenzione urbanistica L.P. n. 13 del 1997, ex art. 40 bis, ed in particolare se la stessa non sia configurabile quale atto traslativo a titolo oneroso da cui discende il regime impositivo applicabile.

Con il secondo motivo di ricorso rubricato "Violazione e/o falsa applicazione della L. n. 10 del 1977, art. 20 e del D.P.R. n. 601 del 1973, art. 32, comma 2, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3" parte ricorrente contestava l'erroneo inquadramento da parte della CTR della convenzione urbanistica stipulata nell'ambito delle fattispecie previste dalla L. n. 10 del 1977, art. 20, non sussistendone i presupposti nel caso di specie.

I motivi di ricorsi, da esaminarsi congiuntamente in quanto involgono la medesima questione della qualificazione giuridica della convenzione urbanistica stipulata inter partes, sono infondati.

Giova a riguardo premettere che la convenzione urbanistica, species del più ampio genus delle convenzioni amministrative, ha lo scopo di disciplinare il corretto utilizzo del territorio mediante un modello consensuale che prevede un contenuto obbligatorio, previsto dalla legge e dalle norme urbanistiche attuative, ed un contenuto discrezionale, liberamente esercitabile dalle parti.

La convenzione consta necessariamente di un negozio giuridico unico, ma, in concreto, può risultare da una serie di atti negoziali con efficacia obbligatoria e reale, che si integrano a vicenda per causa e contenuto, e che attuano da una parte l'interesse del privato alla definizione di una propria utilità, dall'altra l'interesse dell'Ente locale alla conformazione del territorio con la costruzione di beni e/o infrastrutture a beneficio della collettività (opere di urbanizzazione e/o aree a ciò destinate).

La giurisprudenza ha ormai accolto da tempo la tesi che vuole le convenzioni urbanistiche come applicazioni specifiche della L. n. 241 del 1990, art. 11, norma che ha dato positivo ingresso, nel nostro ordinamento, al cd. accordo di diritto pubblico. Tale norma, infatti, fornisce la copertura normativa più organica ed uniforme a tutte le varie manifestazioni consensuali tra un soggetto pubblico ed uno privato, aventi per comune oggetto la trasformazione del territorio.

In altri termini gli accordi urbanistici, rappresentano quel momento essenziale nel procedimento di trasformazione urbana nel quale un privato, al fine di ottenere l'assenso dell'Amministrazione comunale alla realizzazione di intervento edificatorio, si fa carico di una serie di obblighi inerenti l'urbanizzazione, primaria e secondaria, delle aree nelle quali è destinato a sorgere il nuovo insediamento.

Secondo i fautori delle tesi filo-pubblicistiche l'accordo amministrativo, anche in materia urbanistica, non sarebbe riconducibile tout court al contratto. Oltre alla diversità di situazione soggettiva esercitata dalla parte pubblica e di ruolo assolto dalla dinamica del consenso tra le parti, sarebbe proprio l'elemento finalistico dell'accordo-regolamento di interessi raggiunto nell'ambito dell'azione amministrativa a rendere manifeste le differenze esistenti rispetto al contratto.

In confronto a quest'ultimo, che vede normalmente contrapposte tra loro due tipologie di interessi omogenei, individuali ed egoistici, nell'accordo de qua entrambe le "prestazioni", infatti, sarebbero, per definizione, preordinate alla realizzazione di un unico interesse, quello dell'Amministrazione procedente. Pertanto, se il concetto di sinallagma negoziale presuppone la contrapposizione e non già la comunanza tra gli interessi delle parti, ne deriva che la sostanziale coincidenza di interessi o meglio l'unicità del fine cui tende l'accordo, esclude la la nozione di corrispettività.

In tal senso si è orientata anche la giurisprudenza della S.C. secondo cui la convenzione, stipulata tra comune e privato costruttore, con la quale questi, al fine di conseguire il rilascio di una concessione o di una licenza edilizia, si obblighi ad un "facere" o a determinati adempimenti nei confronti dell'ente pubblico non costituisce un atto di diritto privato, nè ha specifica autonomia e natura di fonte negoziale del regolamento di contrapposti interessi delle parti stipulanti, avendo invece connotazione pubblicistica e configurandosi come accordo endoprocedimentale dal contenuto vincolante quale mezzo rivolto al fine di conseguire l'autorizzazione edilizia. (Nella specie, il rilascio di una licenza edilizia per la costruzione di altro fabbricato ad uso abitativo del privato era condizionato al fatto che si provvedesse ad una cessione gratuita di un altro contesto immobiliare) (Cass., Sez. 1, n. 9314/2013).

Del pari si è affermato che la convenzione urbanistica volta a disciplinare, con il concorso del privato proprietario dell'area, una delle possibili modalità di realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie per dare al territorio interessato la conformazione prevista dagli strumenti urbanistici, deve assimilarsi ad un accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo, sicchè le controversie che ne riguardano la formazione, la conclusione e l'esecuzione appartengono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che non viene meno neppure in ipotesi di successivo atto di transazione emendativo della convenzione originaria, intercorso tra comune e parte privata, stante la stretta correlazione reciproca, oggettiva e soggettiva, tra questi esistente (Cass., Sez. U., n. 19914/2016).

Venendo alla specifica figura di convenzione per cui è processo, la L.P. 11 agosto 1997, n. 13l, art. 40 bis, "Legge urbanistica provinciale", prevede la possibilità di stipula di convenzioni urbanistiche al fine di facilitare nel pubblico interesse la realizzazione di interventi previsti nel piano urbanistico comunale oppure in un piano attuativo. Le convenzioni urbanistiche hanno come scopo la copertura del fabbisogno abitativo della popolazione residente, la messa a disposizione di aree per insediamenti produttivi oppure la realizzazione o gestione di opere ed impianti pubblici.

Anche tale tipologia di convenzione, rappresentando un accordo integrativo o sostitutivo di un provvedimento amministrativo in relazione all'interesse pubblico alla pianificazione urbanistica,

non attua alcuna funzione "permutativa" tra prestazione del privato ed azione della pubblica amministrazione non configurandosi alcuna corrispettività o sinallagmaticità tra la pianificazione del territorio effettuata dal Comune e l'obbligo del privato di realizzare e cedere al Comune i parcheggi pubblici, quali opere di urbanizzazione primaria.

La pianificazione urbanistica, invero, rappresenta l'espletamento di un pubblico potere che non può essere oggetto di cessione nel libero mercato non potendosi pertanto configurare alcun atto traslativo o costitutivo di diritti reali anche edificatori ai sensi dell'art. 2643 c.c., comma 1, n. 2 bis, che costituirebbe il presupposto per l'applicazione del D.P.R. n. 131 del 1986, tariffa - parte 1, art. 1.

A suffragare tale interpretazione, che nega la natura negoziale di tale tipologia di convenzione, già desumibile dai principi immanenti al sistema e dalla giurisprudenza della S.C., è da ultimo intervenuto la L. n. 205 del 2017, art. 1, comma 88, (legge di bilancio 2018) con il quale sono stati aggiunti alla L. n. 10 del 1977, art. 20, i nuovi commi 2 e 3.

Ed invero, l'art. 20, comma 2, ha definitivamente chiarito che il trattamento tributario di cui al comma 1, in riferimento al D.P.R. n. 601 del 1973, art. 32, comma 2, e quindi l'imposta di registro in misura fissa e l'esenzione dalle imposte ipotecaria e catastale, si applica a tutti gli atti preordinati alla trasformazione del territorio posti in essere mediante accordi e convenzioni tra privati ed enti pubblici nonchè a tutti gli atti attuativi posti in essere in esecuzione dei primi ("Il trattamento tributario di cui al primo comma si applica anche a tutti gli atti preordinati alla trasformazione del territorio posti in essere mediante accordi o convenzioni tra privati ed enti pubblici, nonchè a tutti gli atti attuativi posti in essere in esecuzione dei primi.).

Inoltre con il nuovo comma 3 della L. n. 10 del 1977, art. 20, è stato altresì chiarito che l'imposta di registro e l'esenzione dalle imposte ipotecaria e catastale si applica a tutte le convenzioni e atti di cui alla L.P. Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 40 bis, per i quali non siano ancora scaduti i termini di accertamento e di riscossione ai sensi della normativa vigente o rispetto ai quali non sia stata emessa sentenza passata in giudicato" ("La disposizione di cui al secondo comma si applica a tutte le convenzioni e atti di cui alla L.P. Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 40-bis, per i quali non siano ancora scaduti i termini di accertamento e di riscossione ai sensi della normativa vigente o rispetto ai quali non sia stata emessa sentenza passata in giudicato).

In conclusione il ricorso va rigettato.

La regolamentazione delle spese del giudizio, liquidate come da dispositivo, segue la soccombenza.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso;

condanna il ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida in Euro 6500,00.

Così deciso in Roma, il 9 ottobre 2018.

Depositato in Cancelleria il 30 novembre 2018

Documenti citati

Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza