Sentenza del 18/07/2019 n. 19318 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Testo:

Svolgimento del processo

L'Agenzia delle Entrate notificava al Comune di Sappada un avviso di liquidazione, con il quale venivano revocate le agevolazioni concesse ai sensi della L. n. 168 del 1982, art. 5, con riferimento ad un atto di vendita di alcuni terreni ed un fabbricato, che il Comune aveva alienato alla società T. s.r.l. Unipersonale. L'Ufficio aveva provveduto a revocare le agevolazioni, ritenendo non sussistenti i presupposti, in quanto i beni compravenduti non erano ricompresi in un piano di recupero, ma ricadevano in un piano integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale, disciplinato dalla L. n. 179 del 1992, art. 16. Il Comune impugnava l'avviso di liquidazione e la CTP di Udine accoglieva il ricorso. La sentenza veniva appellata dall'Agenzia delle Entrate innanzi alla CTR del Frulli Venezia Giulia che, con sentenza n. 33/11/13 confermava la sentenza di primo grado.

L'Agenzia delle entrate propone ricorso per la cassazione della sentenza svolgendo un solo motivo. Il Comune di Sappada si è costituito con controricorso, illustrato con memorie. All'adunanza camerale del 30.3.2017 la causa è stata rinviata per la fissazione all'udienza pubblica.

Motivi della decisione

1. Con l'unico motivo di ricorso si denuncia violazione e falsa applicazione della L. n. 168 del 1982, art. 5 e della L. n. 457 del 1978, artt. 27 e ss. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, alla L.R. Veneto n. 11 del 2004, art. 19 e alla L. n. 179 del 1992, art. 16 (art. 360 c.p.c., n. 3), in quanto i giudici di appello hanno respinto il gravame proposto dall'Ufficio, ritenendo che l'interpretazione delle norme disciplinanti i piani di recupero fosse estremamente ed eccessivamente restrittiva e che andasse integrata con le norme di coordinamento emesse in materia dalle Regioni, in virtù dei loro compiti di verifica e coordinamento tra la normativa statale e quella regionale: con la conseguenza che l'agevolazione sarebbe applicabile anche nel caso di trasferimenti aventi ad oggetto immobili siti in un programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale, in ragione della equipollenza dei due strumenti urbanistici.

2. La questione all'esame della Corte concerne la legittimità della revoca dell'agevolazione L. n. 168 del 1982 ex art. 5, in controversia riguardante la concessione del beneficio con riferimento ad un atto di vendita di terreni inseriti in un programma integrato di intervento di riqualificazione urbana, di cui alla L. n. 179 del 1992, art. 16.

3. Il motivo di ricorso è fondato nei sensi di cui alle seguenti considerazioni:

a) La vicenda in esame concerne l'estensione di benefici fiscali espressamente previsti dalla L. n. 168 del 1982, art. 5, per i piani di recupero del patrimonio edilizio, anche in ipotesi di politiche di recupero e riqualificazione del territorio comunale realizzate con programmi integrati di riqualificazione urbanistica.

La L. n. 168 del 1982, art. 5, comma 1 (norme per l'edilizia residenziale) dispone che: "nell'ambito dei piani di recupero di iniziativa pubblica, o di iniziativa privata purchè convenzionati, di cui alla L. 5 agosto 1978, n. 547, artt. 27 e ss. ai trasferimenti di immobili nei confronti dei soggetti che attuano il recupero, si applicano le imposte di registro, catastali e ipotecarie in misura fissa". La norma stabilisce due condizioni di carattere generale per il godimento delle agevolazioni, costituite dall'essere: 1) gli immobili già inseriti in un piano di recupero del patrimonio edilizio, approvato dal comune ovvero da questo adottato, unitamente alla convenzione per la loro diretta attuazione, su proposta dei proprietari; 2) gli interventi di recupero effettuati dai medesimi acquirenti.

L'esame della questione impone una riflessione sulla natura dell'attuazione delle politiche di recupero e riqualificazione del territorio assunte dalle autonomie locali.

La L. n. 457 del 1978, art. 27, stabilisce che: "I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi isolati ed aree, nonchè edifici da destinare ad attrezzature... nell'ambito di zone, con la deliberazione di cui al precedente comma o successivamente con le stesse modalità di approvazione, possono essere individuati gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero di cui al successivo art. 28". I piani di recupero di cui all'art. 28, comma 1 "...prevedono la disciplina per il recupero degli immobili dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree di cui al precedente art. 27, comma 3, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento". Ai sensi della L. n. 457 del 1978, art. 31, i piani di recupero possono attuarsi mediante la realizzazione di alcuni specifici interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria per il rinnovo e la sostituzione di parti anche strutturali degli edifici, senza la modifica dei volumi, a mezzo di restauro e di risanamento conservativo, ed interventi di ristrutturazione edilizia ed urbanistica.

I piani di recupero hanno la finalità di recupero del patrimonio edilizio esistente anche attraverso vincoli conformativi imposti allo ius aedificandi, pertanto, caratterizzandosi per la tassativa individuazione degli interventi, perseguendo lo scopo di assicurare, anche attraverso l'intervento sostitutivo del Comune (L. n. 457 del 1978, art. 28, comma 5), la restituzione all'abitato esistente, ove caratterizzato da avanzati processi di degrado, di sufficienti condizioni di decoro e vivibilità. I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente.

b) I programmi di riqualificazione urbana sono, invece, strumenti urbanistici attuativi frutto dell'evoluzione normativa che, partendo dalla riconversione di realtà edilizie rilevanti attraverso la modifica della destinazione d'uso, consentono alle Amministrazioni comunali di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, mediante la tutela e la valorizzazione del sistema delle aree verdi, la salvaguardia dell'identità culturale del centro storico, le trasformazioni delle aree industriali dismesse ed infine la riorganizzazione del sistema dei trasporti. La L. n. 179 del 1992, art. 16, dispone che al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati. Ai sensi dell'art. 16, comma 2, cit., soggetti pubblici e privati, singolarmente riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale. I programmi integrati di intervento puntano a promuovere, coordinare ed integrare iniziative e risorse pubbliche e private, per migliorare la qualità urbana e la dotazione di servizi ed infrastrutture di quartieri che ne sono carenti. I programmi integrati di intervento sono atti di programmazione negoziata finalizzati a riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale del territorio.

c) A differenza dei programmi di recupero urbano, che intervengono su insediamenti esistenti (con opere di manutenzione, restauro, risanamento conservativo), il programma di riqualificazione urbana investe l'intero territorio comunale, estendendo il proprio raggio di azione a tutte le aree di trasformazione della città, anche con esecuzione di interventi accrescitivi ed esponenziali dell'assetto urbanistico. La legge, infatti, ricomprende non solo aree edificate in tutto o in parte, ma anche aree destinate a nuova edificazione, in modo da incidere sull'intero assetto organizzativo del territorio.

La procedura di formazione ed approvazione dei piani di recupero e riqualificazione da parte dei competenti organi comunali si differenzia, pertanto, a seconda del tipo di piano.

Ad esempio, la proposta di perimetrazione delle zone oggetto dei piani di recupero, L. n. 457 del 1978 ex art. 27, ha infatti l'effetto diretto di limitare l'attività edilizia fino all'approvazione del piano di recupero e comunque per la durata di tre anni (art. 28, comma 3). Nel procedimento di approvazione del programma di riqualificazione assume, invece, preminente rilievo la fase del finanziamento regionale o statale di parte delle opere, sia private che pubbliche, previste dall'intervento, che si apre con la proposta dei Comuni, i quali possono rappresentare anche iniziative di privati.

d) La circostanza che i piani di recupero urbano possono essere finanziati, in parte, anche con le risorse di cui alla L. n. 179 del 1992, art. 2, comma 2, non rileva per l'equipollenza tra i due istituti ed ai fini dell'estensione del beneficio agevolativo.

Sulla base delle sintetiche osservazioni sopra evidenziate, emerge chiaramente la differenza sostanziale tra le due modalità di intervento di risanamento del territorio comunale, benchè entrambe finalizzate al miglioramento urbanistico, con la conseguenza che non è consentito

estendere analogicamente l'applicazione di una norma agevolatrice, quella di cui alla L. n. 168 del 1982, art. 5 - espressamente prevista dal legislatore a condizione che gli immobili trasferiti siano localizzati nelle aree individuate dal piano di recupero di cui alla L. n. 457 del 1978, artt. 27 e ss. - anche agli atti di vendita di immobili inclusi in programmi integrati di intervento L. n. 179 del 1992 ex art. 16, non essendo stata tale ipotesi espressamente regolamentata.

e) In tema di agevolazioni fiscali, come si è detto, l'applicazione dell'imposta di registro e di quelle ipotecarie e catastali in misura fissa, prevista dalla L. n. 168 del 1982, art. 5, per gli atti di trasferimento di immobili compresi nei piani di recupero (di iniziativa pubblica o privata, purchè convenzionati) di cui alla L. 5 agosto 1978, n. 457, artt. 27 e ss. postula che, al momento della registrazione, sia dichiarata l'esistenza di due requisiti: uno oggettivo costituito dall'inserimento degli immobili nei piani di recupero del patrimonio edilizio, approvato dal comune ovvero da questo adottato, unitamente alla convenzione per la loro diretta attuazione, su proposta dei proprietari; l'altro soggettivo, derivante dall'essere l'acquirente uno dei soggetti che attuano il recupero. Tale agevolazione fiscale è di stretta interpretazione, ai sensi dell'art. 14 preleggi, con la conseguenza che sarebbe sospetta di costituzionalità se venisse estesa ad altre ipotesi, anche se in qualche modo assimilabili sotto il profilo della generica finalità di miglioramento del territorio.

Ne consegue che il beneficio può essere riconosciuto solo quando si realizzano tutti gli elementi che integrano la fattispecie normativa ed, in concreto, che l'intervento sia realizzato in attuazione del piano di recupero L. n. 457 del 1978 ex art. 27 espressamente indicato all'atto di trasferimento dell'immobile (Cass. n. 7046 del 2014 in motivazione conf. Cass. n. 27904 del 2018).

Tali principi rafforzano il rilievo della rigidità dell'applicazione del trattamento agevolativo, vincolato alla sussistenza di determinati presupposti e non estensibile analogicamente a fattispecie similari.

4. Per quanto sopra, la decisione della CTR non è in linea con l'orientamento espresso, atteso che i giudici di appello, sul presupposto che la norma agevolativa di cui alla L. n. 168 del 1982, art. 5, non "debba intendersi in modo ristretto e limitativo indicato dall'Ufficio", hanno rigettato il gravame proposto dall'Ufficio, ritenendo, ai fini agevolativi, equipollenti i piani di recupero L. n. 457 del 1978 ex art. 27, ai i piani di riqualificazione urbana di cui alla L. 179 del 1992, art. 16.

Da siffatti rilievi consegue l'accoglimento del ricorso e la cassazione della sentenza impugnata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, decidendo nel merito, il rigetto del ricorso originario proposto dall'ente contribuente.

Tenuto conto dell'assenza, prima della introduzione della lite, di un consolidato orientamento di questa Corte sullo specifico tema esaminato, le spese di lite di ogni fase e grado vanno interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta il ricorso originario proposto dal contribuente. Compensa integralmente tra le parti le spese di lite di ogni fase e grado.

Così deciso in Roma, il 4 aprile 2019.

Depositato in Cancelleria il 18 luglio 2019

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza