

30088-21



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SESTA CIVILE - T

riunita in camera di consiglio nella seguente composizione:

Dott. Antonio Greco	Presidente
Dott. Mauro Mocci	Consigliere
Dott. Michele Cataldi	Consigliere
Dott. Cosmo Crolla	Consigliere
Dott. Giuseppe Lo Sardo	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

Oggetto

REGISTRO INVIM
ACCERTAMENTO

Ud. 7/7/2021 CC

R.G.N. 13532/2020

Rep.

Ron 30088

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 13532/2020 R.G., proposto

DA

l'Agenzia delle Entrate, con sede in Roma, in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con sede in Roma, ove per legge domiciliata;

RICORRENTE

CONTRO

il Comune di (omissis), in persona del Sindaco *pro tempore*;

INTIMATO

AVVERSO

la sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Regionale della Basilicata il 10 dicembre 2019 n. 519/02/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata (mediante collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 23, comma 9, del D.L. 28 ottobre 2020 n. 137, convertito nella Legge 18 dicembre 2020 n. 176, con le modalità stabilite dal decreto reso dal Direttore Generale dei Servizi Informativi ed Automatizzati del Ministero della

Giustizia il 2 novembre 2020) del 7 luglio 2021 dal Dott. Giuseppe Lo Sardo;

RILEVATO CHE:

L'Agenzia delle Entrate ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Regionale della Basilicata il 10 dicembre 2019 n. 519/02/2019, che, in controversia su impugnazione di avviso di liquidazione per imposta di registro in relazione alla riqualificazione in termini di onerosità di una cessione a titolo gratuito con finalità compensativa di un'area destinata alla realizzazione di opere di interesse pubblico, ha accolto l'appello proposto dal Comune di (omissis) nei confronti della medesima avverso la sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Provinciale di Potenza il 26 giugno 2017 n. 418/01/2017, con compensazione delle spese giudiziali. La Commissione Tributaria Regionale ha riformato a decisione di primo grado, sul presupposto che il contratto soggetto a registrazione non fosse connotato da onerosità, al pari di una cessione sostitutiva di espropriazione per pubblica utilità. Il Comune di (omissis) è rimasto intimato. Ritenuta la sussistenza delle condizioni per definire il ricorso ai sensi dell'art. 380-*bis* cod. proc. civ., la proposta formulata dal relatore è stata notificata al difensore della parte costituita con il decreto di fissazione dell'adunanza della Corte.

CONSIDERATO CHE:

1. Con il primo motivo, si denuncia omesso esame di fatti decisivi per il giudizio oggetto di discussione tra le parti, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ., per non aver tenuto conto di tali circostanze: a) che i terreni ceduti erano prevalentemente seminativi e avevano uno scarso potenziale edificatorio, tranne che per una porzione di mq. 279,30 su un totale di mq. 18.331; b) che il cedente aveva

ricevuto in corrispettivo della cessione dei terreni predetti l'attribuzione di diritti edificatori per mq. 1.873,24; c) che la cessione dei terreni predetti era stata stipulata su impulso del loro proprietario; d) che la cessione dei terreni predetti era prevista dalle norme tecniche di attuazione del regolamento urbanistico del Comune di (omissis) come una mera "*possibilità*" consentita al proprietario di aree conformi a determinate tipologie; e) che la cessione dei terreni predetti non era prevista da un'apposita convenzione col proprietario, sia perché l'area interessata ricadeva al di fuori del "*DUS3*", sia perché la convenzione per la lottizzazione di un'area limitrofa ricadente nel "*DUS3*" non era stata ancora approvata, secondo le risultanze del certificato di destinazione urbanistica in allegato al rogito notarile.

2. Con il secondo motivo, si denuncia violazione o falsa applicazione dell'art. 20 del D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131 (nella formulazione vigente *ratione temporis*) e dell'art. 3-ter del D.L.vo 18 dicembre 1997 n. 463, in combinato disposto con gli artt. 2697 e 2729 cod. civ., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., per aver erroneamente ritenuto che la gratuità della cessione fosse insita nella mera sostituzione dei diritti edificatori già esistenti con altri della medesima natura e della medesima qualità.

RITENUTO CHE:

1. Il primo motivo è inammissibile.

1.1 Secondo la reiterata giurisprudenza di questa Corte, l'art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ., nel testo riformulato dall'art. 54 del D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012 n. 134, introduce nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un fatto storico,

principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia). Ne consegue che, nel rigoroso rispetto delle previsioni degli artt. 366, comma 1, n. 6, e 369, comma 2, n. 4, cod. proc. civ., il ricorrente deve indicare il "*fatto storico*", il cui esame sia stato omesso, il "*dato*", testuale o extratestuale, da cui esso risulti esistente, il "*come*" e il "*quando*" tale fatto sia stato oggetto di discussione processuale tra le parti e la sua "*decisività*", fermo restando che l'omesso esame di elementi istruttori non integra, di per sé, il vizio di omesso esame di un fatto decisivo qualora il fatto storico, rilevante in causa, sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, ancorché la sentenza non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie (tra le tante: Cass., Sez. Un., 7 aprile 2014, nn. 8053 e 8054; Cass., Sez. 6⁻³, 27 novembre 2014, n. 25216; Cass., Sez. 2[^], 29 ottobre 2018, n. 27415; Cass., Sez. 6⁻⁵, 29 gennaio 2019, n. 2378; Cass., Sez. Lav., 21 ottobre 2019, n. 26764; Cass., Sez. 5[^], 6 novembre 2020, n. 24887; Cass., Sez. 6⁻³, 15 aprile 2021, n. 9872; Cass., Sez. 6⁻⁵, 15 aprile 2021, n. 9968).

1.2 Nella specie, la ricorrente censura l'omesso esame di dati risultanti dal contratto soggetto a registrazione (in quanto menzionati nelle relative pattuizioni) e rilevanti ai fini della esatta individuazione della sua natura giuridica, senza, peraltro, indicare in che modo l'esame degli stessi avrebbe determinato una diversa ricostruzione della fattispecie e, quindi, un diverso esito della controversia, per cui la doglianza, finendo con l'investire la qualificazione del contratto stesso, è

estranea all'ambito tipico dell'art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ.

Le censure espresse nel motivo di ricorso in esame, in definitiva, per un verso, non colgono adeguatamente l'effettiva *ratio decidendi* della sentenza impugnata, che attiene alla qualificazione gratuita del contratto soggetto a registrazione, mentre, per altro verso, non integrano il parametro del vizio di legittimità previsto dall'art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ., che esige l'indicazione di fatti idonei a sovvertire l'esito della lite.

2. Il secondo motivo è infondato.

2.1 Va premesso che, in tema d'imposta di registro, l'art. 20 del D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131 - quale modificato dall'art. 1, comma 87, della Legge 27 dicembre 2017 n. 205 e dall'art. 1, comma 1084, della Legge 30 dicembre 2018 n. 145, con portata retroattiva (dopo le sentenze della Corte Costituzionale n. 158 del 21 luglio 2020 e n. 39 del 16 marzo 2021) anche per gli atti stipulati in epoca antecedente alla sua entrata in vigore per i quali i processi dinanzi ai giudici tributari siano ancora pendenti (da ultime: Cass., Sez. 5[^], 18 febbraio 2021, nn. 4315 e 4319; Cass., Sez. 5[^], 1 aprile 2021, n. 9065; Cass., Sez. 6^{^-5}, 25 maggio 2021, nn. 14318 e 14342) - deve essere inteso nel senso che, nell'attività di qualificazione degli atti negoziali, l'amministrazione finanziaria è tenuta ad attribuire rilievo preminente alla causa reale del negozio, ovvero alla regolamentazione degli interessi effettivamente perseguita dai contraenti (Cass., Sez. 5[^], 4 febbraio 2015, n. 1955; Cass., Sez. 5[^], 30 maggio 2018, n. 13610; Cass., Sez. 6^{^-5}, 10 marzo 2020, n. 6790)

2.2 Ciò detto, il tema della c.d. "*compensazione edificatoria*" è stata approfonditamente trattata – sia pure ai soli fini dell'ICI,



ma con una dettagliata disanima dei presupposti civili e amministrativi - da una recente decisione delle Sezioni Unite di questa Corte (Cass., Sez. Un., 29 ottobre 2020, n. 23902 – nello stesso senso, vedansi anche: Cass., Sez. 6⁻⁵, 3 giugno 2021, n. 15312; Cass., Sez. 5[^], 16 giugno 2021, n. 17125), le cui argomentazioni meritano di essere condivise e ribadite in questa sede. Pertanto, stante la chiarezza espositiva, se ne riportano di seguito le argomentazioni salienti.

2.3 Nel caso della compensazione urbanistica (ovvero, come talvolta anche si legge, della “*perequazione compensativa*”) la pubblica amministrazione attribuisce al proprietario di un suolo un indice di capacità edificatoria (credito edilizio o volumetrico) fruibile su altra area di proprietà pubblica o privata, non necessariamente contigua e di anche successiva individuazione; ciò a fronte della cessione gratuita dell'area oggetto di trasformazione pubblica, ovvero di imposizione su di essa di un vincolo assoluto di inedificabilità o preordinato all'esproprio.

La compensazione urbanistica - che può prevedere anche diverse forme attuative, ad esempio di permuta tra aree, ovvero di mantenimento in capo al privato della proprietà dell'area destinata alla realizzazione di servizi pubblici, dati al medesimo in gestione convenzionata - può fungere da strumento della pianificazione generale tradizionale (compensazione infrastrutturale), ovvero dipendere dall'esigenza di tenere indenne un proprietario al quale venga imposto un vincolo di *facere* o *non facere* per ragioni ambientali-paesaggistiche (compensazione ambientale).

Il diritto edificatorio proveniente da interventi compensativi può trovare fondamento, ad esempio in ordine alla sua quantificazione, nel P.R.G., ma viene assegnato (ed è dunque

trasferibile tra privati) solo all'esito della cessione dell'area o dell'imposizione del vincolo; trattandosi di un istituto con funzione corrispettiva o indennitaria di un'edificabilità soppressa, esso risulta indifferente alle successive variazioni di piano. Inoltre, mentre il diritto edificatorio di origine perequativa viene riconosciuto al proprietario del fondo come una qualità intrinseca del suolo (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), il diritto edificatorio di origine compensativa deriva dall'adempimento di un rapporto sinallagmatico in senso lato, avente ad oggetto un terreno urbanisticamente non edificabile, ristorato con l'assegnazione al proprietario di un quid volumetrico da spendere su altra area. Nel caso del diritto edificatorio di origine compensativa, particolarmente evidente è la progressività dell'*iter* perfezionativo della fattispecie, dal momento che quest'ultima si articola - seguendo la metafora aviatoria utilizzata in materia dagli urbanisti - in una fase (o area) di "decollo", costituita dall'assegnazione del titolo volumetrico indennitario al proprietario che ha subito il vincolo; di una fase (o area) di "atterraggio", data dalla individuazione ed assegnazione del terreno sul quale il diritto edificatorio può essere concretamente esercitato; di una fase di "volo" rappresentata dall'arco temporale intermedio durante il quale l'area di atterraggio ancora non è stata individuata, e pur tuttavia il diritto edificatorio è suscettibile di circolare da sè.

2.4 Posto che la disciplina di fonte regionale, limitata al governo del territorio ed alle relative prescrizioni conformative, non potrebbe in alcun modo spingersi a riempire di contenuto civilistico o dominicale gli istituti in questione, così da sovrapporsi alla potestà legislativa esclusiva ed unitaria dello



Stato in materia di ordinamento civile e di diritto di proprietà (ciò secondo quanto dettato dall'art.117 Cost., come più volte inteso dal giudice delle leggi, nel senso che la limitazione conformativa del diritto di proprietà volta ad assicurarne la funzione sociale ben può essere esercitata, nelle materie di competenza, dalla legge regionale, ferma però restando la preclusione per il legislatore regionale di interferire sulla disciplina dei diritti soggettivi per quanto riguarda *«i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando»* (Corte Cost., 11 luglio 1989, n. 391), si evidenziano gli ostacoli di "decentramento" normativo alla individuazione di un diritto assoluto di natura reale - i cui elementi identificativi andrebbero poi riferiti ad uno dei diritti reali già disciplinati dal codice civile, salvo che ci si voglia avventurare, ma senza alcuna sicura guida legislativa, nel definirne uno "nuovo", in deroga al numero chiuso che impronta la materia - sulla base di una normazione di fonte non statuale che sfugge a qualsiasi pratica possibilità di riconduzione ad unitaria definizione e compattezza caratteristica.

E ciò, va notato, con riguardo non solo alla legge di circolazione dei diritti in esame, rispetto alla quale l'eterogeneità di discipline è spinta al massimo grado, ma anche al loro nucleo contenutistico. Del resto, evidente è la distanza dei diritti in esame dai diritti reali "tipici" che più potrebbero ad essi teoricamente avvicinarsi, quali la servitù o la superficie.

Quanto alla prima, non si riscontra nella fattispecie in esame alcun rapporto di dominanza-asservimento, quanto di scambiabilità, tra i fondi correlati; né le nozioni qualificanti di *utilitas* e *vicinitas* (sebbene valutate nella massima ampiezza di accezione, funzionale e non topografica, tradizionalmente accolta dalla giurisprudenza) potrebbero riferirsi ad un'area, quella di arrivo, ancora da individuarsi.

Quanto alla seconda, difetta l'elemento essenziale dell'esercizio del diritto reale su cosa altrui mediante superamento del vincolo dell'accessione, venendo qui in discussione l'alterità oggettiva dei luoghi di produzione e di esercizio dello *jus aedificandi* in capo ad un medesimo titolare, e non l'alterità soggettiva tra proprietario del fondo e proprietario dell'edificio che ad esso acceda. Ciò che tuttavia sembra rappresentare un ostacolo davvero invalicabile nell'affermare la natura reale del diritto edificatorio in questione, è il suo totale distacco dal fondo di origine e la sua conseguente perfetta ed autonoma ambulatorietà. Caratteri, questi, che ben si accordano con la funzione da esso assolta, costituita appunto - come si è detto - dall'attribuzione al proprietario del fondo, alternativa all'esproprio, di un'utilità giuridica ed economica che lo tenga indenne dalla decurtazione subita per effetto dell'imposizione del vincolo su un terreno originariamente edificabile.

2.5 Sicché, da questo necessitato punto di vista, il diritto edificatorio compensativo non costituisce nulla di diverso da una indennità ripristinatoria - in moneta urbanistica - di un patrimonio inciso, che il proprietario può valorizzare sul mercato indipendentemente dal suolo generatore; il quale, del resto, potrebbe risultare ormai privo di qualsivoglia appetibilità commerciale e, anzi, nemmeno più appartenergli, come nel caso in cui il diritto gli fosse attribuito a fronte della cessione

spontanea dell'area. Non può negarsi che la fattispecie presenti una necessaria duplice connessione fondiaria nel richiedere che il diritto edificatorio scaturisca da un terreno (di decollo) per poi essere esercitato su un altro terreno (di atterraggio); ma si tratta di una connessione funzionale estrinseca e non ricostruibile in termini di realtà, dal momento che il diritto, o credito, edificatorio che dir si voglia - proprio per lo scopo compensativo e l'autonomia che gli sono coessenziali - non è inerente né immediatamente pertinente al fondo di partenza, di cui neppure costituisce una qualità intrinseca atta ad essere economicamente valorizzata solo nel trasferimento congiunto con esso. Il difetto di inerenza in senso giuridico (tanto civilistico quanto tributario) si evidenzia in maniera addirittura eclatante in quello che è il segmento più critico, e rivelatore, della fattispecie, appunto quello del "volo"; allorquando il diritto di costruire non può più essere esercitato sul fondo di origine, e non può ancora essere esercitato sul fondo di destinazione perché non ancora assegnato né, forse, individuato. Un sostrato di natura reale non può essere recuperato nemmeno facendo ricorso alla figura della obbligazione *propter rem*. A tacere delle incertezze dogmatiche che ancora gravano sull'istituto, basterà osservare come faccia anche in tal caso difetto una adeguata ed univoca descrizione normativa, sul presupposto che le obbligazioni *propter rem*, al pari dei diritti reali, dei quali sono estrinsecazione, non sono una categoria di rapporti innominati, ma sono caratterizzate dal requisito della tipicità, con la conseguenza che possono sorgere per contratto solo nei casi e col contenuto espressamente previsti dalla legge (tra le altre: Cass., Sez. 2^a, 15 ottobre 2018, n. 25673).

Ma non sfugge come nel caso del diritto edificatorio sia escluso, potremmo dire "*per definizione*", il diritto di seguito con il terreno, a sua volta basato su una nozione di inerenza obbligatoria con esso qui non concepibile; inoltre, l'obbligazione *propter rem* costituisce pur sempre un vincolo debitorio per il proprietario il quale nel caso del diritto edificatorio è, all'esatto contrario, non debitore, ma creditore verso l'amministrazione comunale, che gli ha promesso l'edificazione compensativa da un'altra parte.

2.6 Tirando le somme di tale digressione, si possono individuare, da un punto di vista teorico, tre differenze essenziali tra perequazione e compensazione in campo urbanistico.

1) Le due tipologie differiscono, innanzi tutto, dal punto di vista teleologico in relazione alle finalità alle quali sono destinate. Ai diritti edificatori di fonte perequativa ricorre l'amministrazione comunale per l'allocazione delle dotazioni volumetriche per consentire ai proprietari di concorrere comunque alla distribuzione dei benefici economici indotti dal piano allo scopo di realizzare l'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.. Tali diritti edificatori di origine perequativa generati *dal* fondo, non possono essere spesi *sul* fondo. La redistribuzione di tali diritti permetterà poi di "*spalmare*" le differenze derivanti dal diverso statuto edificatorio dei suoli.

I diritti edificatori di fonte compensativa hanno, invece, funzione squisitamente indennitaria, in quanto sono rivolti allo scopo di ristorare i proprietari di specifici fondi degli obblighi di dare o di *facere* imposti su di loro e da loro adempiuti. Hanno, insomma, la funzione di riequilibrare la lesione subita dal titolare del diritto reale sul fondo colpito dai vincoli pre-espropriativi o gravato da obblighi di riqualificazione, sia pure



non immediatamente, ma in un tempo differito o attraverso la cessione onerosa a terzi del diritto edificatorio così generato o attraverso la sua utilizzazione diretta su un fondo.

2) I diritti edificatori di specie perequativa e compensativa hanno poi una fonte diversa l'uno dall'altro. I primi sono assegnati direttamente dal piano e possono formare oggetto di scambio dal momento della approvazione del piano dal quale discendono in modo diretto. I secondi pur rinvenendo nel piano la regola determinatrice della loro misura quantitativa verranno assegnati al soggetto proprietario del fondo vincolato o gravato da obblighi di *facere* solo rispettivamente all'esito della concreta cessione del fondo o dell'esatto adempimento dell'obbligazione di riqualificazione paesaggistico-ambientale. A differenza dei primi di fonte perequativa, tali diritti edificatori compensativi potranno essere scambiati solo dopo la loro generazione, per effetto della condotta tenuta dall'accipiente.

3) Le due diverse tipologie di diritti edificatori sono, poi, diversamente esposte all'esercizio del potere pianificatorio da parte dell'amministrazione. Se i diritti edificatori perequativi sono sempre immanentemente sottoposti al potere di ritiro da parte della pubblica amministrazione, ciò non accade per i diritti di stampo compensativo, generati da una prestazione che il privato ha già assolto.

2.7 Per quanto possa occorrere, è il caso di precisare che la figura in disanima non viene ad essere influenzata – ancorché essa ne sia prodromica - dal più recente arresto delle Sezioni Unite in tema di c.d. "*cessione di cubatura*" (Cass., Sez. Un., 9 giugno 2021, n. 16080), essendosi ivi opportunamente precisato che «*la cessione di cubatura qui dedotta non manifesta la volatilità caratteristica ed estrema del diritto edificatorio compensativo ancora in fase di assegnazione*



(oggetto specifico della sentenza n. 23902/20), essendo stata posta in essere dopo il completamento dell'ultimo segmento della fattispecie compensativa (potremmo anche dire, ad 'atterraggio' ormai avvenuto), il che rende in pratica ininfluenza la provenienza convenzionale della volumetria ceduta. In ordine all'altro aspetto, della prospettata incidenza in questa sede di quanto affermato nella sentenza in parola, non è in discussione che il problema della natura giuridica della cessione di cubatura debba effettivamente trovare una soluzione - nell'ambito della materia dei diritti edificatori globalmente considerati nella quale essa pur sempre si iscrive - in linea di continuità e coerenza con quella decisione, e tuttavia ciò è cosa ben diversa dall'affermare che esso trovi piana e scontata soluzione in quanto in quella sede già deciso. Si è appena evidenziata l'oggettiva diversità delle due fattispecie considerate e non sembra inutile ricordare che già nella sentenza in esame - relativa non all'imposta di registro (ma al presupposto della edificabilità dell'area ai fini ICI - si ebbe occasione di osservare, quanto a peculiarità distintive della figura negoziale, che nella cessione di cubatura faceva difetto qualsiasi finalità perequativo-compensativo-indennitaria, e che in essa: "il trasferimento (totale o parziale) della capacità edificatoria del fondo avviene - tra privati - a favore di un'area fin dall'inizio ben determinata, se non necessariamente contigua quantomeno prossima, e di destinazione urbanistica omogenea. Non vi è incidenza sulla pianificazione generale, attesa l'invarianza della cubatura complessiva, l'omogeneità delle aree coinvolte e l'estraneità alla cessione in sé della PA (per questo la si ritrova talvolta definita come intervento di 'micropianificazione urbanistica ad iniziativa privata'), alla quale sarà tuttavia demandato di assentire il rilascio, a favore

del cessionario, del permesso di costruire maggiorato della quota di cubatura trasferita"».

2.8 Ciò detto, nella vicenda in esame, con rogito redatto dal Notaio (omissis) da (omissis) il 6 marzo 2014, rep. n. 91683 (allegato al ricorso per cassazione), (omissis) aveva ceduto a titolo gratuito al Comune di (omissis) un'area estesa nel complesso m. 18.331 e priva dei diritti di edificabilità per una porzione di mq. 279,30, *«da destinare a miglioramento della viabilità a servizio del Cimitero di (omissis) con adiacenti spazi pubblici per parcheggi»*, con conseguente acquisizione al patrimonio indisponibile comunale, dandosi reciprocamente atto le parti che, *«con successivo provvedimento del Dirigente della Unità di Direzione "Edilizia e Pianificazione" sarà esattamente quantificata la Superficie Utile Lorda (SUL) afferente alle aree oggetto della presente cessione da riconoscere a (omissis), ai sensi del vigente Regolamento urbanistico della Città di (omissis), con indicazione della quota di SUL ricadente nel DUS 3 e della quota di SUL oggetto di trasferimento»* (art. 1).

2.9 Nella premessa del rogito notarile, si legge anche:

- che il privato aveva formulato *«una proposta di cessione bonaria delle suddette aree in cambio di diritti edificatori, ai sensi dell'art. 5.12 delle NTA di RU, al fine di consentire la realizzazione di opere (parcheggi, marciapiedi, etc.), a servizio del Cimitero della Città»*
- che, con nota trasmessa il 31 luglio 2013 n. 57519, il Dirigente della U.D. "Ambiente - Parchi - Energia" del Comune di (omissis) aveva comunicato *«la sussistenza dell'interesse ad un miglioramento dell'attuale viabilità carrabile e pedonale a margine del Cimitero, oltre che all'incremento della dotazione di parcheggi a servizio dello stesso»*;

- che, con deliberazione adottata dalla Giunta Comunale il 28 maggio 2013 n. 68, *«veniva approvato il Progetto Planovolumetrico del DUS 3, Distretto Urbano assoggettato a Scheda Urbanistica di dettaglio, che secondo le previsioni di RU comprende la progettazione di una nuova viabilità di collegamento tra Viale (omissis) e Via della (omissis) con adiacenti spazi pubblici per parcheggi»;*
- che, pertanto, con nota trasmessa il 2 agosto 2013 n. 58505, il Dirigente della U.D. "Ambiente - Parchi - Energia" del Comune di (omissis) *«chiedeva a (omissis), in qualità di aderente al Consorzio attuativo del DUS 3, di valutare la possibilità di utilizzo delle SUL trasferibili all'interno dell'adiacente Distretto "DUS 3" ai sensi dell'art. 5.12 delle NTA di RU, e al contempo (...) invitava il Consorzio a considerare la possibilità di adeguare le previsioni progettuali pubbliche ricadenti nel Distretto conformemente alla volontà manifestata dall'Amministrazione, come innanzi esplicitata»;*
- che, con nota trasmessa il 19 novembre 2013 n. 87398, *«il Consorzio attuativo del DUS 3 evidenziava l'impossibilità di inclusione di ulteriore SUL all'interno del Distretto e manifestava la disponibilità all'adeguamento delle previsioni progettuali della viabilità di collegamento tra (omissis) (omissis) e (omissis) e dei relativi parcheggi pubblici»;*
- che, *«stante l'impossibilità di includere dette SUL all'interno del DUS 3 e alla luce della manifestazione di interesse da parte dell'Amministrazione alla realizzazione di Opere Pubbliche»*, con nota trasmessa l'11 dicembre 2013 n. 93751, (omissis) (omissis) *«chiedeva il trasferimento della summenzionata SUL in lotti liberi rientranti nel Piano Attuativo della zona G, ai sensi dell'art. 41.5 delle NTA di RU»;*

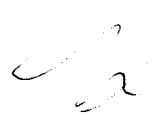
- che, con nota trasmessa il 16 novembre 2013 n. 4166, il consorzio attuativo del "DUS 3" aveva trasmesso al Comune di (omissis) *«una proposta progettuale per la realizzazione di una nuova viabilità di collegamento tra (omissis) e (omissis) con adiacenti spazi pubblici per parcheggi, proposta che lascia immutata l'organizzazione del Distretto»;*
- che l'area oggetto della proposta progettuale era sita tra (omissis) (omissis) e (omissis), in "Ambito Urbano - Suoli non Urbanizzati" del regolamento urbanistico e ricadeva, quasi per intero, nella fascia di rispetto cimiteriale;
- che il vigente strumento urbanistico aveva previsto una nuova viabilità di accesso al Cimitero con innesto su (omissis) (omissis) da (omissis) e con adeguamento degli spazi pubblici adiacenti alla struttura cimiteriale, per cui l'intervento proposto era rispondente alle esigenze urbanistiche delineate dal regolamento urbanistico;
- che si prendeva atto della proposta progettuale per il miglioramento della viabilità a servizio del Cimitero di (omissis) Con adiacenti spazi pubblici per parcheggi, che era stata inoltrata al Comune di (omissis) dal Consorzio attuativo del "DUS 3", con nota trasmessa il 16 gennaio 2014 n. 4166, e costituita da uno studio planimetrico dell'intervento;
- che il Comune di (omissis) aveva dichiarato l'interesse pubblico nella realizzazione della suddetta opera pubblica, dando atto che la stessa era rispondente alle esigenze urbanistiche delineate dal regolamento urbanistico.

Tali elementi sono stati, comunque, richiamati (sia pure per sintesi) nell'esposizione del ricorso per cassazione e nella motivazione dalla sentenza impugnata.

Dunque, i diritti edificatori erano stati riconosciuti al privato su aree ricadenti nel "DUS 3" all'interno della zona "G" del vigente P.R.G. ed adiacenti all'area ceduta, ove lo stesso cedente, in qualità di proprietario di altre aree, aveva aderito al consorzio attuativo del "DUS 3".

2.10 Per una migliore comprensione della vicenda, si rende opportuno un rapido *excursus* del quadro normativo di riferimento.

La fattispecie è regolamentata dagli artt. 33, commi 1 e 2, e 34, commi 1 e 2, della Legge Regionale della Basilicata 11 agosto 1999 n. 23, a tenore dei quali, rispettivamente: «1. *La perequazione urbanistica persegue l'equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione e la ripartizione equa tra proprietà private dei gravami derivanti dalla realizzazione della parte pubblica della città (S.R.A.U.).* 2. *La pratica della perequazione urbanistica si basa su un accordo di tipo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti*» e «1. *la pianificazione strutturale, per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 33 definisce, negli ambiti urbani e periurbani di cui all'art. 2, secondo comma, lett. b) e secondo i criteri di cui al regolamento di attuazione: - i perimetri dei distretti urbani di trasformazione e/o nuovo impianto tra i quali applicare modalità di trasferimento di diritti edificatori; - i perimetri di distretti urbani nei quali applicare modalità di compensazione di diritti edificatori.* 2. *la pianificazione operativa, nel perseguimento delle dette finalità, nei distretti urbani come sopra perimetrati, regola le modalità di trasferimento e di compensazione dei diritti edificatori in relazione ai regimi urbanistici di cui all'art. 3 ed alle politiche impositive locali con*



particolare riferimento alla perimetrazione delle microzone censuarie».

2.11 Sulla base di tali disposizioni, le norme di attuazione del regolamento urbanistico del Comune di (omissis) (approvato con deliberazione adottata dalla Giunta Comunale il 31 marzo 2009 n. 13) stabiliscono:

- (art. 3, comma 2) che la superficie compensativa ("SC") «è la parte di superficie di Distretto Urbano che viene ceduta a titolo gratuito alla pubblica amministrazione, quale contropartita del diritto edificatorio riconosciuto al privato sull'intera superficie del Distretto; tali aree sono destinate alla realizzazione di infrastrutture e dotazioni pubbliche o ad uso pubblico, attrezzature di interesse collettivo ed interventi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e, eventualmente, ad accogliere diritti edificatori anche privati provenienti da altri interventi», mentre la superficie integrata ("SI") «è la parte di superficie di Distretto Urbano destinata alla edificazione privata; nei Distretti Urbani assoggettati a Piano Attuativo la superficie è al lordo delle aree da cedersi per dotazioni pubbliche relative a parcheggi, a verde pubblico attrezzato e/o di quartiere ed a viabilità interna di distribuzione; nei Distretti Urbani DUS e DUT la superficie integrata coincide con la Sf [superficie fondiaria]»;
- (art. 4, comma 2) che, quando l'«intervento diretto» - che costituisce modalità attuativa ordinaria, tra l'altro, «nei Distretti Urbani di nuovo impianto assoggettati a Schede Urbanistiche di dettaglio (DUS)» - sia previsto in applicazione dei principi della "Perequazione Urbanistica", «il rilascio o la formazione (nel caso di ricorso a Denuncia di Inizio Attività) del titolo abilitativo sono comunque subordinati alla preventiva stipula degli atti di Convenzionamento Urbanistico e Cessione di Aree, nel rispetto del successivo art. 9»;

- (art. 5, commi 1 e 2) che, posto che la *"Perequazione Urbanistica"* costituisce la modalità attuativa ordinaria per le trasformazioni previste dal regolamento urbanistico, in conformità alle finalità fissate dall'art. 33 della Legge Regionale della Basilicata 11 agosto 1999 n. 23, *«i diritti edificatori attribuiti dal RU [regolamento urbanistico] a tutte le proprietà comprese nei Distretti Urbani e concentrati secondo le prescrizioni delle presenti Norme, possono essere esercitati unicamente previa cessione gratuita e obbligatoria delle aree previste dal RU [regolamento urbanistico] per opere di urbanizzazione, infrastrutture, dotazioni pubbliche o ad uso pubblico, attrezzature di interesse collettivo, ERS, Standard, e per l'esercizio di altri diritti edificatori privati derivanti dai meccanismi perequativi, preventivamente al rilascio od alla formazione dei titoli autorizzativi degli interventi»;*
- (art. 5, commi 7 e 9) che, posto che il regolamento urbanistico *«riconosce a tutte le proprietà ricadenti nei Distretti Urbani indici territoriali di edificabilità, derivanti da:* - quota convenzionale, relativa allo stato di fatto e di diritto dei suoli;
- quota aggiuntiva, relativa alle scelte progettuali del RU e tale da far configurare l'indice totale come compensativo della cessione di aree al Comune», il Comune, *«direttamente o tramite apposite statuizioni con soggetti attuatori privati, interviene con esproprio solo ed unicamente per la quota di aree destinate alle indicate realizzazioni che non sia possibile acquisire bonariamente e senza alcun indennizzo con l'applicazione dei principi della Perequazione Urbanistica. In tale caso l'indennità di esproprio va determinata con riferimento alla sola quota convenzionale di cui al precedente comma 7, venendo meno la quota aggiuntiva (essendo quest'ultima legata alla cessione delle aree)»;*

- (art. 9, comma 1) che, al fine di realizzare degli interventi attuativi dei principi della *"Perequazione Urbanistica"*, preliminarmente al rilascio dei provvedimenti autorizzativi, o alla formazione degli stessi (nel caso di ricorso a denuncia di inizio attività), *«i proprietari, singoli o riuniti in Consorzio, dovranno procedere, a propria cura e spese, al frazionamento delle aree ed a stipulare con l'Amministrazione Comunale una Convenzione Urbanistica, contenente anche le assegnazioni dei lotti nei casi in cui ciò sia necessario (cioè in assenza di Consorzi, i quali, laddove presenti, potranno effettuare tali assegnazioni con meccanismi al loro interno preliminarmente o anche successivamente alla stipula della convenzione), e regolante i reciproci rapporti per l'attuazione degli interventi, nonché l'Atto di Cessione bonaria e senza indennizzo delle aree destinate a Servizi, Attrezzature, Standard, Opere di Urbanizzazione Primaria e Secondaria, ERS ed eventualmente a quote di Edilizia Privata spettanti ad altri proprietari»;*

- che (art. 49, comma 5) *«nei lotti rimasti inedificati all'interno di Piani Attuativi in corso di attuazione è possibile trasferire, in deroga alla volumetria massima insediabile definita da tali piani, diritti edificatori residui spettanti a privati, in forza di situazioni acclarate da atti ufficiali e validi, rivenienti da altre aree dell'Ambito Urbano».*

2.12 Alla stregua del delineato quadro normativo, come è stato dedotto dall'amministrazione finanziaria, i *"DUS"*, cioè i *«Distretti Urbani di nuovo impianto assoggettati a Schede Urbanistiche di dettaglio»*, sono composti di superfici compensative, che consistono in aree cedute a titolo gratuito all'amministrazione comunale per la realizzazione di infrastrutture, di opere di viabilità pedonale e carrabile o di



superfici integrate, in cambio dei diritti edificatori concessi al privato nel medesimo ambito.

In definitiva, quindi, in base al regolamento urbanistico, il Comune ricorre in via eccezionale allo strumento dell'espropriazione per pubblica utilità delle aree vincolate alla realizzazione di finalità pubbliche, che non sia possibile acquisire in forma bonaria e senza la corresponsione di alcun indennizzo secondo le modalità della "*perequazione urbanistica*", determinando l'indennità di espropriazione con esclusivo riferimento alla sola "*quota convenzionale*", senza tener conto della "*quota aggiuntiva*" (legata alla cessione delle aree).

Per cui, la cessione gratuita delle aree vincolate in cambio dell'attribuzione di diritti edificatori utilizzabili all'interno dello stesso Distretto Urbano viene a configurare per il privato una modalità alternativa alla cessione sostitutiva dell'espropriazione per pubblica utilità, differenziandosene solamente per la diversa natura della controprestazione ricevuta dal Comune. Difatti, la cessione delle superfici gravate da vincolo di inedificabilità trova il suo corrispettivo, in un caso, nell'attribuzione dei diritti edificatori (su aree ancora da individuare) e, nell'altro caso, nell'indennità di espropriazione.

2.13 È evidente, quindi, che se i diritti edificatori rappresentano il "*corrispettivo urbanistico*" a fronte della cessione al Comune di aree oggetto di vincolo preordinato all'esproprio, da "*compensare*" mediante recupero da parte del cedente di adeguata capacità edificatoria da spendere in altri siti, la costituzione dei diritti edificatori si inserisce nel contesto di un trasferimento immobiliare, costituendo la "*controprestazione*" della cessione a favore del Comune.



Ciò non di meno, questo atto (comportante un trasferimento immobiliare con contestuale riconoscimento dei diritti edificatori) può essere ricondotto, a pieno titolo, nell'ambito delle "*convenzioni urbanistiche*", stante gli scopi perseguiti, che sono di carattere meramente urbanistico.

L'acquisizione del bene immobile, in questo caso, è semplicemente un mezzo per il perseguimento di finalità di carattere urbanistico. Il Comune, infatti, non acquisisce quel determinato bene per incrementare il proprio patrimonio, ma solo ed esclusivamente per finalità di interesse pubblico o per l'attuazione di programmi di edilizia convenzionata, e tali specifiche finalità giustificano l'utilizzo per il pagamento del corrispettivo di "*moneta urbanistica*" ossia dei diritti edificatori corrispettivi.

E proprio perché si è in presenza di vere e proprie convenzioni urbanistiche, aventi come scopo il perseguimento di finalità di carattere pubblicistico, va escluso che le stesse possano, ai fini fiscali, essere qualificate come atti portanti trasferimento di immobili a titolo oneroso, con la conseguenza che:

- se poste in essere con imprese, non saranno assoggettate ad IVA;
- se poste in essere con privati non saranno assoggettate all'imposta proporzionale di registro di cui all'art. 1 della tariffa - parte prima allegata al D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131.

Sotto il profilo fiscale, pertanto, anche la convenzione in oggetto, al pari di tutte le convenzioni urbanistiche, sarà soggetta al trattamento fiscale previsto dal combinato disposto dell'art. 20 della Legge 28 gennaio 1977 n. 10 e dell'art. 32 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 601 (imposta di registro in misura fissa e esenzione dalle imposte di trascrizione).

Tale trattamento fiscale deve ritenersi tuttora applicabile alle convenzioni urbanistiche, posto che l'abrogazione di tutte le esenzioni e agevolazioni tributarie che è stata disposta dall'art. 10, comma 4, del D.L.vo 14 marzo 2011 n. 13 (con efficacia dall'1 gennaio 2014), riguarda i soli atti riconducibili all'art. 1 della tariffa - parte prima allegata al D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131, ossia agli atti traslativi a titolo oneroso).

2.14 In tale direzione, la giurisprudenza di questa Corte ha ricostruito la nozione ai fini fiscali di "*convenzione urbanistica*", pervenendo a conclusioni pienamente condivise in questa sede (Cass., Sez. 5[^], 30 novembre 2018, n. 31016).

Si è detto, infatti, 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 urbanistica 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 dell'art. 11 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, norma che ha dato positivo ingresso, nel nostro ordinamento, al c.d. 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 un 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 tale impostazione, 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 quo* entrambe le "prestazioni", infatti, sarebbero, per definizione, preordinate alla realizzazione di un unico interesse, quello della pubblica amministrazione. 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 nozione di corrispettività (tra le tante: Cass., Sez. 2^a, 10 febbraio 2020, n. 3058).

Per cui, si può ritenere che 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 da parte del Comune e la cessione dell'area vincolata da parte del privato. 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, comma 1, n. 2-*bis*, cod. civ. che costituirebbe il presupposto per l'applicazione dell'art.1 della tariffa - parte prima allegata al D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131.

A suffragare tale interpretazione, che nega la natura negoziale di tale tipologia di convenzione, già desumibile dai principi immanenti al sistema e dalla giurisprudenza di questa Corte, è da ultimo intervenuto l'art. 1, comma 88, della Legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018), con il quale sono stati aggiunti i nuovi commi 2 e 3 all'art. 20 della Legge 28 gennaio 1977 n. 10. Ed invero, il comma 2 dell'art. 20 della Legge 28 gennaio 1977 n. 10 ha definitivamente chiarito che il trattamento tributario di cui al comma 1, in riferimento all'art. 32, comma 2, del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 601, 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 nonché 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, nonché a tutti gli atti attuativi posti in essere in esecuzione dei primi») (Cass., Sez. 5^a, 30 novembre 2018, n. 31016).

2.15 In conclusione, si può affermare che la cessione a titolo gratuito da un privato ad un Comune di aree gravate da vincolo preordinato all'espropriazione per pubblica utilità con la compensazione di diritti edificatori (ancora "*in decollo*") su aree da individuare (a seguito di "*atterraggio*") in altro sito, integra una convenzione urbanistica soggetta ad imposta di registro in misura fissa ex art. 20 della Legge 28 gennaio 1977 n. 10 (e non ad imposta di registro in misura proporzionale ex art. 1 della tariffa - parte prima allegata al D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131), atteso che non si delinea alcun vincolo di sinallagmaticità e corrispettività tra le contrapposte prestazioni delle parti, che, invece, si integrano e si compongono nella realizzazione di una più complessa funzione di pianificazione urbanistica e di trasformazione edilizia del territorio comunale.

2.16 Nella specie, ai fini della qualificazione del contratto soggetto a registrazione, il giudice di appello si è attenuto ai principi enunciati, avendo escluso l'onerosità della cessione delle aree dal soggetto privato al Comune e non avendo ravvisato corrispettività nell'attribuzione del diritto edificatorio a titolo compensativo dal Comune al soggetto privato, ancorché si trattasse di una mera potenzialità non ancora individuabile su uno specifico suolo all'interno del Distretto Urbano, sul presupposto - insito nel riconoscimento del «*fine della pianificazione di zona diretta alla creazione di parcheggi pubblici e all'ampliamento delle strutture varie di collegamento tra la* (omissis) *e il* (omissis) *»* - che le contrapposte prestazioni si componessero in modo inscindibile in una più ampia funzione di conformazione

urbanistica del territorio, che ne escludeva la riconducibilità alle previsioni dell'art. 1 della tariffa - parte prima allegata al D.P.R. 26 aprile 1986 n. 131.

3. Dunque, apprezzandosi l'infondatezza dei motivi dedotti, il ricorso deve essere rigettato.

4. Nulla deve essere disposto in ordine alle spese giudiziali, essendo stata vittoriosa la parte intimata.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Così deciso a Roma nell'adunanza camerale effettuata da remoto il 7 luglio 2021.

IL PRESIDENTE

Dott. Antonio Greco

A. Greco

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
26 OTT 2021



oggi, _____
IL CANCELLIERE ESPERTO
Laura Cosima Pugliese