CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **395/2002** (ECLI:IT:COST:2002:395)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **BILE**
Udienza Pubblica del **04/06/2002**; Decisione del **10/07/2002**
Deposito del **25/07/2002**; Pubblicazione in G. U. **31/07/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27277**
Atti decisi:

N. 395

ORDINANZA 10 - 25 LUGLIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 30 del 31 luglio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzione dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), promosso con ordinanza emessa il 23 dicembre 2000 dalla Commissione tributaria provinciale di Padova sul ricorso proposto da Consorzio Zona industriale e porto fluviale di Padova ed altro contro il Dipartimento regionale delle entrate per il Veneto sezione di Padova ed altro, iscritta al n. 251

del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Visti l'atto di costituzione del Consorzio Zona industriale e porto fluviale di Padova ed altro nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2002 il Giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato Luigi Manzi per il Consorzio Zona industriale e porto fluviale di Padova e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Padova, con ordinanza emessa il 23 dicembre 2000, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzione dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), nella parte in cui, estendendo le previsioni dell'art. 81 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), assoggetta a tassazione, come redditi diversi, le plusvalenze da esproprio, corrisposte nel caso di espropriazione o cessione volontaria di aree fabbricabili;

che la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nel corso di un giudizio proposto dal Consorzio Zona industriale e porto fluviale di Padova, quale sostituto d'imposta, e dall'Istituto diocesano per il sostentamento del clero, quale soggetto passivo d'imposta, avverso il silenzio rifiuto sull'istanza di rimborso delle c.d. "plusvalenze da esproprio", a dire dei ricorrenti illegittimamente versate, in seguito alla cessione volontaria di alcuni terreni dell'Istituto al Consorzio espropriante;

che, secondo il giudice rimettente, il presupposto impositivo, individuabile nel fatto economico rivelatore di capacità contributiva nel caso di traslazione di beni per effetto di procedure di tipo ablativo-espropriativo, ivi compresa la cessione volontaria, poteva ritenersi giustificato finché la misura dell'indennizzo espropriativo era commisurata al valore venale dei terreni edificabili;

che la giustificazione era venuta meno dopo l'entrata in vigore dell'art. 5-bis del d.-l. 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, che - commisurando l'indennità, approssimativamente, alla metà del valore venale (ovvero alla semisomma di questo con un valore convenzionale prossimo allo zero, quale il reddito dominicale rivalutato), con ulteriore decurtazione del 40 nell'ipotesi di mancata stipulazione di cessione volontaria alle condizioni stabilite dall'espropriante - approdava ad un risultato finale pari a circa il 30 del valore;

che, secondo il rimettente, la tassazione prevista dall'art. 11 della legge n. 413 del 1991 contrasterebbe con l'art. 53 della Costituzione, poiché non sarebbe assunto a presupposto dell'imposta un reale incremento di ricchezza, dato che l'indennità per l'esproprio di aree edificabili (ed il prezzo della cessione volontaria) determinati secondo il criterio riduttivo dell'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992, indurrebbe a qualificare l'espropriazione come grave impoverimento del contribuente rispetto al valore patrimoniale prima posseduto, e non come reale e riscontrabile manifestazione di capacità contributiva;

che la tassazione dell'indennità di esproprio determinata secondo l'art. 5-bis comporterebbe altresì la violazione dell'art. 42, con riferimento all'art. 53 Cost., per l'effetto doppiamente espropriativo della tassazione dell'indennizzo determinato in misura

sensibilmente inferiore al valore di mercato, in contrasto con il principio costituzionale per cui il sacrificio della proprietà privata per motivi d'interesse generale, deve essere serio e non meramente simbolico, mentre in presenza di un sistema di tassazione da "plusvalenze da esproprio", rimasto immutato nonostante la sopravvenienza di un nuovo sistema di determinazione dell'indennizzo, sarebbe stato necessario un intervento del legislatore fiscale per un sostanziale riequilibrio patrimoniale;

che il sistema di tassazione dell'indennità espropriativa comporterebbe anche la violazione dell'art. 3 Cost., quanto alla ragionevolezza e coerenza della disciplina, venendo equiparate sotto il profilo tributario fattispecie diverse (riguardo a chi è stato tassato, prima dell'introduzione dell'art. 5-bis per un valore prossimo a quello corrente di mercato) e nel contempo differenziate situazioni omogenee (riguardo ad espropriazioni che rimarrebbero indenni da tassazione, come nel caso di ablazioni di edifici, a valore venale, e di aree edificabili in zone urbanistiche E o F);

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità della questione - sotto il profilo che con essa si solleciterebbe un sindacato sul mancato esercizio del potere legislativo per correggere la distorsione del sistema introdotto dalla norma impugnata scaturita dalla sopravvenuta entrata in vigore dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del 1992 - e comunque la sua infondatezza;

che nel giudizio si è costituito il Consorzio Zona industriale e porto fluviale di Padova, che, con riserva di più ampie argomentazioni, chiede dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 413 del 1991, per contrasto con i parametri indicati dal giudice a quo.

Considerato, riguardo all'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, che la possibilità di interventi riequilibratori rimessi alla discrezionalità del legislatore, non toglie che la legittimità costituzionale di una norma possa esser valutata alla luce di un mutato quadro normativo (sentenza n. 124 del 1991);

che nel merito occorre ribadire l'orientamento di questa Corte, secondo cui - ferma l'esigenza di ricondurre alla medesima ratio legislativa la tassazione per ogni tipo di trasferimento di beni (sentenze nn. 315 del 1994 e 324 del 1996, ordinanza n. 109 del 2002) - non è irragionevole la tassazione delle plusvalenze derivanti da cessione volontaria, per l'oggettiva lievitazione del prezzo dei suoli derivante non da un'attività produttiva del proprietario, ma dalla destinazione edificatoria in sede di programmazione urbanistica (sentenze nn. 533 del 1995 e 171 del 2000, ordinanza n. 109 del 2002);

che del resto la Corte ha più volte affermato - da un lato - che l'individuazione degli indici di ricchezza e della capacità contributiva è rimessa alla discrezionalità legislativa (sentenze nn. 362 del 1995, 111 del 1997, 412 del 2000, 155 e 156 del 2001), e - dall'altro - che per la nozione di reddito occorre far riferimento a ciò che, nei limiti della ragionevolezza, è dal legislatore qualificato tale (sentenza n. 410 del 1995, ordinanze nn. 452 del 1995, n. 109 del 2002);

che, riguardo alla lamentata assenza di un reale incremento di ricchezza per effetto dell'espropriazione, in sostanza indennizzata secondo valori lontani dal prezzo di mercato, la facoltà, attribuita al contribuente dal comma 7 dell'impugnato art. 11 della legge n. 413 del 1991, di optare per la tassazione ordinaria, gli consente di dimostrare la non configurabilità, di fatto, di una plusvalenza da esproprio;

che - riguardo alla prospettata violazione dell'art. 42 (con riferimento all'art. 53) Cost., per il preteso effetto doppiamente espropriativo della tassazione dell'indennizzo - il parametro

costituzionale non è correttamente richiamato, poiché occorre distinguere gli aspetti fiscali da quelli sostanziali-indennitari, con rigorosa delimitazione dei rispettivi ambiti di riferimento, nel senso che la questione circa la congruità dell'indennizzo è estranea all'area di operatività dell'art. 53 Cost. (sentenze nn. 283 del 1993 e 148 del 1999) e, all'inverso, quando sia censurata una misura fiscale alla stregua di provvedimento ablatorio, la denuncia di incostituzionalità è disattesa ove sia rinvenibile una giustificazione economica alla specifica imposizione, indipendentemente dall'incidenza sul patrimonio del soggetto passivo, purché sussista il collegamento oggettivo del tributo ad un concreto presupposto impositivo (sentenza n. 21 del 1996);

che - riguardo ai vari profili di irragionevolezza e disparità di trattamento - il mero decorso del tempo, secondo che la tassazione sia intervenuta prima o dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina indennitaria di cui all'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992, non può esser considerato rilevante ai fini del sindacato sul rispetto del principio di uguaglianza (sentenze nn. 322 del 1985 e 21 del 1996);

che inoltre non sussiste un rapporto di omogeneità, quanto ai presupposti impositivi, tra espropriazione di aree fabbricabili, oggetto della norma censurata, e espropriazione di aree edificate, posta da un lato l'eccezionalità dell'esproprio di queste ultime, per la quale non è neppure dettata una disciplina specifica sulla indennità di esproprio (sulla non comparabilità di situazioni eccezionali: sentenze nn. 272 e 298 del 1994 e 295 del 1995), e dall'altro la non ravvisabilità, per i fabbricati, di una lievitazione del prezzo, paragonabile a quella che caratterizza i terreni cui sia assegnata destinazione edificatoria;

che l'inidoneità di situazioni disomogenee a costituire tertia comparationis è altresì ravvisabile riguardo alle aree agricole (zona E) per le quali la destinazione urbanistica non edificatoria esclude che si determini una lievitazione di valore, tanto che l'indennizzo è calcolato con un metodo diverso (criterio del valore agricolo medio di cui all'art. 16 della legge n. 865 del 1971);

che, riguardo alle aree destinate a impianti, servizi e attrezzature pubbliche (zona F) l'affermazione della loro generalizzata edificabilità non trova riscontro nella giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, secondo le quali invece (sentenze nn. 172 e 173 del 2001) quelle aree sono in genere inedificabili, ove la destinazione sia riconducibile alla ripartizione del territorio in zone omogenee, in base a criteri topografici generali e astratti, onde valgono per esse le considerazioni esposte per i terreni in zona E; mentre, in caso di destinazione a utilizzazioni pubblicistiche all'interno di zone edificabili (c.d. localizzazione), le singole aree, di cui sia prevista l'inedificabilità in base a determinazioni a titolo particolare, vengono indennizzate secondo le caratteristiche della zona, a prescindere dall'incidenza del vincolo e quindi con riferimento alla disciplina urbanistica vigente prima della sua imposizione;

che, pertanto, la questione sollevata deve reputarsi manifestamente infondata, sotto ogni profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso

e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzione dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Bile

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2002.

Il cancelliere: Fruscella

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.