

Cassazione Civile, Sez. Tributaria, 11 marzo 2011, n. 5845

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza della sez. 24^a della (TR di Firenze in data 23.6.2006 n. 27 veniva accolto l'appello proposto dalla Agenzia del Territorio- Ufficio di Siena avverso la sentenza della CTP di Siena n. 109/1/2005 che aveva ritenuto fondato il ricorso dei contribuenti contro ravviso di liquidazione e revoca di benefici fiscali (esenzione dal pagamento della imposta ipotecaria proporzionale di cui all'art. 6 Tariffa allegata al D.Lgs. n. 347 del 1990) emesso in data 9.9.2003 dall'Ufficio Provinciale di Siena, ravvisando la sussistenza dei requisiti soggettivi (ente od istituto di eredito) ed oggettivi (finanziamento superiore alla durata di mesi 18) per l'attribuzione delle agevolazioni fiscali previste dal D.P.R. n. 601 del 1973, art. 15, in relazione ad un contratto di finanziamento stipulato in data 13.6.2001 da Sviluppo Italia s.p.a. - intermediario finanziario iscritto all'albo speciale di cui al D.Lgs. n. 385 del 1993, art. 107 - con Azienda Olearia Valpesana. avente ad oggetto la realizzazione di un opificio industriale, finanziamento garantito da ipoteca per un importo pari a L. 13 miliardi (formalità iscritta il 25.7.2001 dalla Conservatoria RR.II. di Siena in esenzione dalla imposta ipotecaria, pari al 2%, di cui all'art. 6 Tariffa allegata al D.Lgs. n. 347 del 1990).

I Giudici territoriali di appello hanno motivato la decisione rilevando il difetto nell'ente erogatore del requisito soggettivo di "azienda di credito che effettua la raccolta del risparmio sul mercato", avvalendosi Sviluppo Italia s.p.a. nell'esercizio della propria attività di risorse finanziarie messe a disposizione dallo Stato. In particolare la sentenza precisa che "la tesi espressa dall'Ufficio sulla lettura di quanto disposto dal D.Lgs. n. 385 del 1993, art. 47, comma 1, appare molto corretta: nel far riferimento a forme agevolativi? anche di carattere fiscale, non si può intendere a tutte le agevolazioni di carattere fiscale applicabili al settore del credito, ma solo a disposizioni di carattere settoriale".

Hanno proposto ricorso per la cassazione della sentenza di appello entrambe le società deducendo tre motivi corredati di idonei quesiti ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c..

Si è costituita l'Agenzia del Territorio depositando controricorso notificato ai ricorrenti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

p.1. Le società ricorrenti hanno impugnato la sentenza con tre mezzi, deducendo:

- violazione e falsa applicazione del D.P.R. n. 601 del 1973, artt. 15, 17 e 19, in quanto la originaria distinzione funzionale tra aziende di credito ordinario ed istituti di credito speciale contenuta nella Legge Bancaria n. 141 del 1938 e recepita dal D.P.R. n. 601 del 73 deve intendersi abbandonata dal nuovo T.U.

bancario D.Lgs. n. 385 del 1993, che consente la raccolta del risparmio ed il finanziamento a lungo termine anche ad i soggetti iscritti nell'albo speciale previsto dall'art. 107 sottoposti alla vigilanza ed alle istruzioni della Banca d'Italia e del CTCR; la circostanza che Sviluppo Italia s.p.a. si approvvigioni dallo Stato è del tutto indifferente tenuto conto che lo stesso D.P.R. n. 601 del 1973, art. 15, prevede espressamente la ipotesi di finanziamenti erogati con fondi somministrati o conferiti dallo Stato o dalle regioni violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 385 del 1993, artt. 47 e 107, avendo i Giudici di appello illegittimamente limitato l'ambito di efficacia dell'art. 107 che, rinviando all'art. 47, consente una piena equiparazione tra intermediari finanziari e banche nel settore della erogazione del credito e dei relativi benefici fiscali - violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 347 del 1990, art. 1, in quanto la CTR avrebbe erroneamente affermato che Sviluppo Italia s.p.a. "è destinataria dei fondi dello Stato ma non è in senso stretto parte dell'amministrazione dello Stato" traendone la conclusione che non potrebbe applicarsi la esenzione di imposta prevista dalla norma in rubrica per le formalità di iscrizione ipotecaria eseguite nell'interesse dello Stato. p.2. La Agenzia del Territorio chiede il rigetto del ricorso rilevando che le norme invocate dalle ricorrenti individuano espressamente nelle "aziende ed istituto di credito" il requisito soggettivo che deve possedere l'ente che eroga il finanziamento ai beneficiari delle agevolazioni ed al quale si applicano le disposizioni (D.P.R. n. 601 del 1973, artt. 17 e 19) che disciplinano la imposta sostitutiva su dette operazioni. p.3. I primi due motivi possono essere esaminati congiuntamente in quanto sono entrambi diretti a contestare la tesi giuridica del requisito soggettivo dell'ente erogatore, necessario per fruire della agevolazione.

I motivi sono entrambi fondali.

E' incontestato che il finanziamento erogato da Sviluppo Italia s.p.a. ad Azienda Olearia Valpesana s.p.a. rientra nelle "operazioni relative a finanziamenti a medio e lungo termine" di durata contrattuale superiore a diciotto mesi. A norma del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 15, tali operazioni di finanziamento, i relativi atti, contratti, provvedimenti e formalità nonché le "garanzie di qualunque tipo o da chiunque ed in qualsiasi momento prestate", le cessioni di credito stipulate in relazioni a tali finanziamenti, effettuate da "aziende ed istituti di credito e da loro sezioni o gestioni che esercitano, in conformità a disposizioni legislative, statutarie o amministrative il credito a medio e lungo termine", sono esenti, tra l'altro, dalle imposte catastali ed ipotecarie.

L'argomento difensivo della resistente fondato sulla mera interpretazione letterale della norma indicata non può esser condiviso, in considerazione sia del dato storico evolutivo della nozione di "azienda ed istituto di credito" alla stregua del quale va individuato il significato della norma (interpretazione adeguatrice), sia della "ratio legis" e del contesto nel quale è chiamata ad operare la norma agevolatrice che impongono in ogni caso e prioritariamente, nel caso di due antitetici contenuti prescrittivi della norma entrambi logicamente possibili, la scelta del significato normativo che non si ponga in contrasto con i principi e gli interessi tutelati dalla Carta fondamentale.

Quanto al primo aspetto va rilevato che la distinzione tra aziende ed istituti di credito è nozione risalente al R.D.L. n. 1151 del 1926, che all'art. 5 veniva a ricomprendere nella categoria delle aziende di credito le

imprese bancarie che esercitavano la raccolta del risparmio "a vista od a breve termine". Tale nozione veniva contrapposta a quella di istituti di credito (di regola operanti in settori particolari del mercato ed istituiti ad hoc per la erogazione di finanziamenti in conformità a normative speciali) autorizzati alla raccolta del risparmio a medio e lungo termine. Tale distinzione che peraltro originariamente veniva trasposta (pur non sussistendo per le aziende specifici obblighi normativi al riguardo) anche sul piano degli impieghi (esercizio del credito a breve termine, da parte delle aziende; esercizio del credito a medio e lungo termine da parte degli Istituti di credito), non è stata modificata dalla legge bancaria approvata con R.D.L. 13 marzo 1936, n. 375, conv. in L. 7 marzo 1938, n. 141, modificata dalla L. 7 aprile 1938, n. 636, sebbene la specializzazione dell'attività dei due enti in ordine alla erogazione del credito rilevasse principalmente sul piano pratico, non essendo inibito alle aziende di erogare il credito a lungo termine. Le aziende si sono di fatto occupate prevalentemente del credito a breve lasciando agli istituti di credito l'attività di finanziamento di particolari categorie imprenditoriali o di particolari settori della economia (credito speciale) nonchè l'impiego degli strumenti di intervento dello Stato nell'economia (erogazione del credito agevolato).

La distinzione ha perso ogni rilevanza con il D.Lgs. n. 481 del 1992, di attuazione della direttiva CEL in data 12.12.1977 n. 780 che ha introdotto la nozione unitaria di "ente creditizio", nella quale sono confluite le aziende e gli istituti, e che ha previsto in particolare all'art. 6 che tutti gli "enti creditizi" potessero svolgere attività di erogazione di finanziamenti agevolati. Il D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, (T.U. bancario) non ha inteso recepire la nomenclatura comunitaria, preferendo utilizzare il termine "banca", senza tuttavia fornire una definizione di tale ente ma qualificando il soggetto giuridico attraverso la riserva esclusiva di attività di impresa: il D.Lgs. n. 385 del 1993, art. 10, commi 1 e 2, infatti riserva esclusivamente alla banca l'attività di raccolta di risparmio tra il pubblico (definita al successivo art. 11) e l'esercizio del credito, senza peraltro porre limiti - salvo quelli legislativamente previsti - all'esercizio di ogni altra attività finanziaria (art. 10, comma 3).

Per quello che interessa il presente giudizio il T.U. bancario al Capo 4^a ("nome relative a particolari operazioni di credito") sez. 3^a ("altre operazioni") disciplina espressamente la attività dei "finanziamenti agevolati" e della "gestione di fondi pubblici" (art. 47) disponendo in particolare che "Tutte le banche possono erogare finanziamenti o prestare servizi previsti dalle vigenti leggi di agevolazione, purchè essi siano regolati da contratto con l'amministrazione pubblica competente e rientrino tra le attività che le banche possono svolgere in via ordinaria. Ai finanziamenti si applicano integralmente le disposizioni di legge di agevolazione, ivi comprese quelle relative alle misure fiscali e tariffarie ed ai privilegi di procedura". (comma 1).

La norma costituisce applicazione del principio di despecializzazione degli enti creditizi (contemplato dall'art. 10 T.U. bancario) e della liberalizzazione del settore in funzione della garanzia della concorrenza ed ha per oggetto la attività bancaria.

Occorre tuttavia considerare che, fermo il carattere di endiade necessaria che contraddistingue la attività bancaria (raccolta del risparmio ed erogazione del credito: art. 10, comma 1, T.U. bancario), il T.U. bancario

e intervenuto a regolare anche l'ingresso di nuovi organismi ed enti, diversi dalle banche, che operano nel settore finanziario compiendo operazioni - di acquisizione di liquidità sul mercato o di erogazione di finanziamento - che vengono a sovrapporsi a quelle svolte nell'esercizio della attività bancaria (cfr. con riferimento alla attività di raccolta del risparmio tra il pubblico: art. 11, comma 4, lett. d, e comma 5, - che circoscrive l'attività dei soggetti diversi dalle banche -, nonché art. 107, comma 6, T.U. bancario; con riferimento alla attività di erogazione del credito art. 106, comma 1, e art. 107, comma 7, T.U. bancario).

Nella specie la erogazione di finanziamenti agevolati contemplata dall'art. 47, comma 1 T.U. bancario è attività oggettivamente sovrapponevole alla attività di "concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma" riservata a intermediari finanziari iscritti in un apposito elenco tenuto all'UIC (art. 106 T.U. bancario): ciò che muta è soltanto la figura giuridica soggettiva autorizzata ad erogare il finanziamento.

Per tali motivi il T.U. bancario si preoccupa di disciplinare anche le attività svolte dagli intermediari finanziari, nel caso i cui l'impiego degli strumenti finanziari realizzi finalità analoghe a quelle dell'attività bancaria, sottoponendo questi ultimi a controlli (vigilanza ed ispezioni della Banca d'Italia) sostanzialmente analoghi a quelli delle imprese bancarie (art. 5, comma 2, artt. 106 e 107 T.U. bancario). Ed infatti la esigenza, anche per gli intermediari finanziari diversi dalle banche, di contenere il rischio attraverso la leva del rapporto tra indebitamento e patrimonio (art. 107, comma 1 e 2) sorge proprio in funzione della assimilazione dell'attività finanziaria (acquisto di fondi con obbligo di rimborso; concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma) a quella tipicamente svolta dalle banche.

In tale quadro normativo di riferimento si colloca la disposizione dell'art. 107, comma 7 T.U. bancario (introdotta dal D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 21) che estende "le disposizioni dell'art. 47" agli intermediari finanziari, iscritti nell'elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia, che esercitano "l'attività di concessione dei finanziamenti sotto qualsiasi forma".

Nel caso dunque di attività di concessione di finanziamento, avente ad oggetto finanziamenti agevolati o gestioni di fondi pubblici, il TU bancario ha previsto la piena equiparazione tra banche ed intermediari finanziari (iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107, comma 1), e non trova pertanto, fondamento la tesi difensiva della Agenzia secondo cui la estensione normativa agli intermediari escluderebbe questi ultimi dalle agevolazioni fiscali.

Ed infatti la previsione contenuta dell'art. 47, comma 1, ultima parte T.U. bancario, che statuisce espressamente la applicabilità dei benefici fiscali ai "finanziamenti agevolati", trova la sua "ratio legis" nel l'atto che la riforma del sistema bancario non ha interessato le numerose leggi speciali che disciplinano la erogazione dei crediti speciali e dei crediti agevolati - già affidata agli istituti di credito di diritto privato e di diritto pubblico - e dunque si è reso necessario confermare la integrale applicabilità di tali norme agevolatrici anche alla nuova figura unitaria, la banca, subentrata ai soppressi istituti di credito speciale.

Ne consegue che la estensione della vigente disciplina delle agevolazioni fiscali previste per le diverse tipologie di finanziamenti agevolati è disposta in funzione della attività di erogazione del credito c.d. agevolato e non anche in relazione alla natura giuridica del soggetto erogatore (essendo venuta meno in

tale settore del credito in specializzazione bancaria e la riserva di impresa a favore di determinati istituti) che può essere tanto una banca, quanto - come nel caso di specie - un intermediario finanziario iscritto nell'elenco speciale tenuto dalla Banca di Italia.

Ma se è soltanto al tipo di attività (erogazione del credito agevolato) che occorre riferirsi, ne consegue che i benefici fiscali determinati in via generale per le "operazioni di credito a medio e lungo termine" dal D.P.R. n. 601 del 1973, art. 15, nelle quali vanno ricomprese anche le operazioni finanziamento speciale effettate con fondi somministrati dallo Stato o dalle regioni o gestiti per conto degli stessi (come è dato argomentare dal D.P.R. n. 601 del 1973, art. 19, comma 1, che fa espressamente salve le agevolazioni di cui all'art. 15), in quanto volti ad incentivare la realizzazione dei programmi o delle attività finanziate, non possono subire irragionevoli limitazioni in relazione alla figura giuridica del soggetto erogante, dovendo invece applicarsi in tutti i casi in cui l'attività di erogazione del credito corrisponda i requisiti indicati dalla norma tributaria agevolatrice.

Pertanto, se l'ordinamento del settore bancario vigente al tempo della entrata in vigore del D.P.R. n. 601 del 1973, giustificava la individuazione, nella norma fiscale agevolatrice, delle "aziende, istituti di credito e loro sezioni o gestioni" quali enti erogatori del credito a medio e lungo termine (in quanto unici soggetti al tempo abilitati all'esercizio di tale attività), successivamente alla riforma del sistema bancario, attuata con il D.Lgs. n. 385 del 1993, tale limitazione non corrisponde più alla mutata realtà giuridica avuto riguardo alla intervenuta soppressione degli istituti di credito ed alla emersione, accanto alla banca, di altri soggetti (enti di intermediazione finanziaria) autorizzati allo svolgimento della medesima attività di finanziamento.

Alla interpretazione logico - adeguatrice non è di ostacolo la natura di "lex specialis" - diffusamente riconosciuta in dottrina e in giurisprudenza - alle norme che derogano al principio di correlazione della imposizione fiscale alla capacità contributiva.

Se infatti nella applicazione dei criteri ermeneutici delle norme (art. 12 preleggi), secondo il costante orientamento di questa Corte, quando l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad esprimere un significato univoco e chiaro all'interprete non è consentito utilizzare altri criteri ermeneutici (criterio logico storico-sistematico; criterio analogico, che rivestono funzione suppletiva secondo la stessa struttura ordinatoria - gerarchica configurata nell'art. 12 preleggi), specie qualora il ricorso a tali ulteriori criteri porterebbe ad attribuire alla norma un significato modificativo di quello fatto palese dalle parole secondo la loro connessione (ex pluribus Corte Cass. 3.12.1970 n. 2533, id. 17.11.1993 n. 11359, Corte Cass. 1 sez. 6.4.2001 n. 5128;

Corte Cass. sez. lav. 18.8.20(13 n. 12081), costituisce altresì principio giurisprudenziale riconosciuto che, nel caso in cui il significato normativo tratto dalla interpretazione lessicale determini risultati applicativi illogici rispetto allo stesso sistema normativo a quale appartiene ovvero venga a confliggere con interessi costituzionalmente protetti, è dovere dell'interprete ricercare - utilizzando gli altri criteri ermeneutici predisposti dalla legge - i diverso possibile significato da attribuire a tale norma per ridurla ad unità sistematica (interpretazione logico - sistematica volta alla "reductio ad unitatem") od adeguarla in modo da

renderla conforme al dettato costituzionale (interpretazione ed, "costituzionalmente orientata"), residuando il rimedio necessario dell'inciderne di costituzionalità soltanto qualora i tentativi di interpretazione conforme al testo costituzionale abbiano dato esito negativo (cfr. Corte cost. orti. n. 418/2000; Corte Cass. SU 11.2.2003 n. 1994).

Non è di ostacolo alla indicata opzione ermeneutica la natura di "jus singulare" che viene generalmente riconosciuta alle norme fiscali agevolative in quanto considerate derogatorie rispetto alle norme impositive altrimenti applicabili alle fattispecie considerate, e dunque insuscettibili di analogia.

Premesso, infatti, che la natura eccezionale dalla norma agevolatrice non impedirebbe per ciò stesso la interpretazione logica (volta ad estenderne la applicazione a casi simili: Corte Cass. sez., lav.

24.7.1990 n. 7494; Corte Cass. 3^a sez. 18.12.1999 n. 14302), ritiene il collegio che anche le norme agevolative possono presentare margini interpretativi - come nel caso in cui non esauriscano in modo compiuto il requisito della esclusività delle fattispecie agevolate o non definiscano con carattere di tassatività gli elementi soggettivi od oggettivi della fattispecie -, rendendosi quindi necessario in tal caso il ricorso alla individuazione della "ratio legis" ovvero dello scopo sotteso alla disposizione agevolativa, per verificare se una concreta situazione ricada o meno nella previsione normativa.

Può dunque affermarsi che se le disposizioni mediante le quali vengono concessi benefici fiscali, di regola, risultano sufficientemente determinate nel loro contenuto precettivo, tuttavia, non può escludersi che in presenza di dati normativi incompleti, di nozioni o categorie generali che necessitano di ulteriore specificazione, la natura derogatoria delle agevolazioni non è di ostacolo ma anzi rende necessario il ricorso al criterio logico sistematico.

La norma di legge in esame, ove interpretata restrittivamente come sostiene la resistente, da un lato, introdurrebbe elementi di incoerenza nel sistema della disciplina normativa di settore, dall'altro andrebbe incontro a sospetti di illegittimità costituzionale per violazione del parametro di eguaglianza ex art. 3 Cost..

Quanto al primo aspetto la norma - originariamente estesa a qualsiasi operazione di medio e lungo termine avente ad oggetto la erogazione del credito -, dopo la introduzione della riforma del sistema bancario, verrebbe a restringere il proprio contenuto precettivo alle sole ipotesi di erogazione dei finanziamenti a medio e lungo termine concessi dalle banche. Tale restrizione non trova tuttavia giustificazione nella "ratio legis" della stessa norma agevolativa - sulla quale il Legislatore non è intervenuto -, nè emerge dalle modifiche introdotte nell'ordinamento settoriale del credito che, al contrario, ha esteso come visto anche a soggetti diversi dalla banca l'esercizio del credito a durata protratta e la erogazione di finanziamenti agevolati.

Quanto al secondo aspetto la interpretazione letterale restrittiva prospettata dalla resistente verrebbe ad incidere immotivatamente sulla competizione economica tra soggetti che operano nel medesimo settore di mercato, penalizzando - mediante esclusione dai benefici fiscali - le attività di finanziamento svolte dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107, comma 1, T.U. bancario e venendo,

pertanto, a confliggere con il diritto al libero esercizio della iniziativa economica in concorrenza sul mercato ex art. 41 Cost..

Ne consegue che la norma agevolativa in esame non può che essere interpretata in senso sistematico - evolutivo, da un lato, escludendo che la indicazione dei soggetti erogatori del finanziamento costituisca elemento determinativo della fattispecie normativa (che ha invece per oggetto specifico la incentivazione della stipula di contratti di finanziamento a medio e lungo termine); dall'altro dovendosi privilegiare quella tra le due interpretazioni che appaia conforme al dettato costituzionale.

Deve dunque affermarsi, in conformità alla corretta interpretazione della norma agevolatrice e del rinvio operato all'art. 47 T.U. bancario dall'art. 107, comma 7 del medesimo T.U., che alle operazioni poste in essere dai soggetti che rivestono la qualità di intermediari finanziari iscritti, ai sensi dell'art. 107, comma 1, T.U. bancario (D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, e succ. mod.) nello speciale elenco tenuto dalla Banca di Italia, i quali esercitino "in conformità a disposizioni legislative, statutarie od amministrative" l'attività di erogazione di finanziamenti o di prestazione di servizi previsti alle vigenti leggi di agevolazione, si applicano, nel ricorso dei requisiti oggettivi della operazione indicati dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 15, commi 1 e 3, (operazioni di finanziamento a medio e lungo termine, la cui durata contrattuale sia stabilita in più di diciotto mesi), le esenzioni "dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative" previste dal medesimo D.P.R. n. 601 del 1973, art. 15, comma 1.

La decisione della CTR di Firenze, in quanto difforme dal contenuto precettivo che alla norma di cui al D.P.R. n. 601 del 1973, art. 15, deve attribuirsi secondo la applicazione degli indicali criteri ermeneutici, deve essere cassata. p.4. Il ricorso deve essere, pertanto, accolto in relazione ai primi due motivi, rimanendo assorbito il terzo motivo. La sentenza impugnata va in conseguenza cassata e, non essendo necessario svolgere ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 2, con l'accoglimento del ricorso proposto in primo grado avverso il provvedimento di revoca della agevolazioni e di recupero della imposta.

In considerazione della novità della questione, si ravvisano giusti motivi per compensare tra le parti le spese dei gradi di merito e del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte:

- accoglie il ricorso in relazione al primo ed al secondo motivo, assorbito il terzo, e per l'effetto cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie il ricorso proposto in primo grado, dichiarando interamente compensate tra le parti le spese dell'intero giudizio.