

EDILIZIA ED URBANISTICA: Sovvenzioni, contributi, sussidi - Bonus facciate - Finalità - Riconoscimento - Anche per gli immobili ubicati in zona A e B ex d.m. n. 1444 del 1968 o in zone a queste assimilabili in base a normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali.

Tar Campania - Napoli, Sez. IV, 9 luglio 2021, n. 4770

- in *Il Foro amm.*, 7/8, 2021, pag. 1207 e ss.

“[...] Per quanto concerne [...] le finalità della disciplina relativa al c.d. “bonus facciate”, [...] gli interventi devono essere finalizzati al “recupero o restauro” della facciata esterna e devono essere realizzati esclusivamente sulle «strutture opache della facciata, su balconi o su ornamenti e fregi.La ratio della normativa in esame, dunque, è incentivare gli interventi edilizi, finalizzati al decoro urbano, rivolti a conservare l'organismo edilizio, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, in conformità allo strumento urbanistico generale e ai relativi piani attuativi, favorendo altresì interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici».

[...] Villa Forquet [...] è un immobile settecentesco dichiarato di particolare interesse storico, per la sua posizione ed estensione, situato nell'area dello Scudillo/Rione Sanità.

Che questo immobile possa ritenersi assoggettato all'ambito oggettivo di cui alla disciplina prevista dalla legge 160/2019 si ricava dalla interpretazione che della norma ne ha fatto la stessa Agenzia delle Entrate con la Circolare n. 2/2020 citata, nella parte in cui chiarisce che il beneficio può essere riconosciuto anche per gli immobili “ubicati in zona A o B ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali”. Naturalmente l'assimilabilità che si intende ottenere, per come affermato dalla ricorrente, è solo finalizzata al riconoscimento della detrazione e non è rivolta ad ottenere il passaggio definitivo dell'immobile da una zona ad un'altra del vigente strumento urbanistico, ovvero una variante allo stesso [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 maggio 2021 la dott.ssa Anna Corrado;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. in legge 18 dicembre 2020, n. 176, il D.P.C.S. del 28.12.2020 e l'art. 6 del d.l. 1 aprile 2021, n. 44;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società Scudillo s.r.l. è proprietaria del complesso immobiliare denominato “Villa Forquet” o “Villa Clara”, sito in Salita Scudillo di Capodimonte in Napoli.

Il detto complesso settecentesco è stato dichiarato di particolare interesse storico con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione del 14 maggio 1933, confermato, ai sensi della legge n. 1089 del 1939, con successivo provvedimento dello stesso Ministero del 30 luglio 1955.

Il detto complesso immobiliare è allo stato oggetto di lavori di manutenzione straordinaria e restauro di cui al permesso di costruire n. 809 del 21 giugno 2018, ottenuto previo nulla osta della locale Soprintendenza ai BBAASS. I lavori in questione riguardano anche la pulitura e la tinteggiatura esterna delle facciate della villa.

Con nota del 30.10.2020, la società odierna ricorrente presentava istanza al Comune di Napoli, in persona del Sindaco p.t., al fine di accedere al beneficio delle detrazioni dell'imposta lorda di cui al comma 219 dell'art. 1 della Legge n. 160/2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) o della cessione credito di cui al Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. Decreto rilancio), chiedendo agli Uffici competenti il rilascio della certificazione di cui alla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 2/E del 14 febbraio 2020 attestante l'assimilabilità alla zona “A” di cui al Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, della zona territoriale in cui ricade il complesso immobiliare Villa Fourquet (o Villa Clara).

Ciò in quanto con legge 27 dicembre 2019, n. 160, rubricata “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”, veniva previsto, al comma 219, che *“219. Per le spese documentate, sostenute nell'anno 2020, relative agli interventi, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti ubicati in zona A o B ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, spetta una detrazione dall'imposta lorda pari al 90 per cento”*.

Con nota prot. N. PG/2020/768365 del 19.11.2020, notificata in pari data a mezzo p.e.c. il Comune di Napoli, Area Urbanistica, Servizio Pianificazione Urbanistica Generale e Beni Comuni, denegava la certificazione attestante l'assimilabilità alla zona “A” di cui alla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 2/E del 14 febbraio 2020 così come chiarita dalla risposta n. 182 dell'Agenzia delle Entrate.

In particolare, secondo l'Amministrazione comunale *“La richiamata Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 2/E del 14 febbraio 2020 attribuisce l'ammissibilità ai benefici per gli edifici oggetto degli interventi che [...] siano ubicati in zona A o B ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968,*

n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali.

In particolare, l'assimilazione alle predette zone A o B della zona territoriale nella quale ricade l'edificio oggetto dell'intervento dovrà risultare dalle certificazioni urbanistiche rilasciate dagli enti competenti [...]. Il richiamato D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 definisce, inoltre le zone territoriali omogenee A [...] le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi [...], facendo quindi espresso riferimento ad agglomerati edilizi. In merito all'interpretazione dell'assimilabilità alla zona A, come si evince anche dalla Risposta n. 182 dell'Agenzia delle Entrate all'istanza di interpello relativo all'Attestazione dell'equipollenza, richiamata nella Relazione Tecnica a firma dell'Ing. Francesco Pisano, la stessa [...] riguarda, in particolare, la possibilità di fruire della predetta detrazione anche qualora gli interventi in esame riguardino edifici ubicati in Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici [...]. Poiché il Comune di Napoli è dotato di Strumento Urbanistico, viene quindi meno il presupposto di riferimento per richiedere l'assimilabilità.

Secondo la normativa vigente, l'edificio denominato Villa Forquet ricade in zona omogenea F – Sottozona Fa – componenti strutturanti la conformazione naturale del territorio destinate a parco territoriale – Fa1 aree agricole. In particolare, le Norme Tecniche di Attuazione all'art. 46 definiscono la sottozona Fa quella che “[...] identifica le parti del territorio destinate a parchi che comprendono le più rilevanti unità morfologiche connotate, nell'insieme, da sussistente prevalenza dello stato di natura o dell'utilizzazione a scopi culturali, rispetto all'edificazione e all'urbanizzazione.

2. Le parti del territorio ricadenti in detta sottozona comprendono i beni immobili qualificati di bellezza naturale, aventi valore paesistico, storico e ambientale, nel loro complesso e, come tali, sottoposti a tutela improntata a integrità e globalità [...].

4. Le trasformazioni fisiche consentite sono quelle previste per la Zona E [...] ossia componenti strutturanti la conformazione naturale del territorio, zona alla quale risulta quindi assimilabile la zona F.....Pertanto, considerato che vista la vigente Variante al Piano Regolatore generale per il centro storico, la zona orientale e la zona nord – occidentale approvata con DPGRC n. 323 dell'11.06.2004, l'edificio denominato Villa Fourquet ricade in Zona Fa1, assimilabile con la Zona E, con la presente si diniega la Certificazione attestante l'assimilabilità alla zona “A” di cui alla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 2/E del 14 febbraio 2020 così come chiarita dalla Risposta

n. 182 dell’Agenzia delle Entrate all’Istanza di Interpello relativo all’Attestazione dell’equipollenza”.

Avverso il detto provvedimento è proposto ricorso a sostegno del quale si formulano i seguenti motivi:

I) violazione e falsa applicazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160, rubricata “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”, comma 219; erronea interpretazione ed applicazione della Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 2/E del 14 febbraio 2020, ad oggetto “Detrazione per gli interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti prevista dall’articolo 1, commi da 219 a 224 della legge 27 dicembre 2019 n. 160 (Legge di bilancio 2020)”; eccesso di potere per difetto assoluto sui presupposti di fatto e di diritto e carenza assoluta di istruttoria; travisamento dei fatti; ingiustizia ed irragionevolezza manifeste; apoditticità; genericità; arbitrarietà; perplessità.

Secondo le argomentazioni di parte ricorrente il provvedimento di diniego emesso dal Comune di Napoli è illegittimo, in quanto il complesso immobiliare denominato Villa Forquet è senza dubbio assimilabile alla zona A di cui al Decreto n. 1444 del 1968; si è, quindi, in presenza, di vincolo diretto apposto sulla struttura architettonica dell’edificio principale e delle pertinenze, nonché sull’area del parco, di guisa che è irragionevole ed incomprensibile la decisione del Comune di Napoli di non considerare tale decisiva circostanza ai fini dell’assimilabilità dell’immobile in questione alla zona A.

Secondo parte ricorrente la presenza di elementi di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale fa sì che Villa Fourquet sia senza dubbio assimilabile alla Zona “A” di cui al D.M. 1444/68, e precisamente si inserisce nella Sottozona Aa di cui all’art. 27 delle Norme di Attuazione della Variante Generale al P.R.G. del Comune di Napoli, che “identifica gli organismi architettonici di interesse storico, sia pre – ottocenteschi che otto – novecenteschi, corrispondenti alle fabbriche e alle strutture murarie di particolare interesse sparse nella campagna napoletana. Il Comune di Napoli, quindi, avrebbe erroneamente denegato l’istanza avanzata da parte ricorrente per averla qualificata ed interpretata come istanza avente ad oggetto il passaggio definitivo dell’immobile da una zona ad un’altra del vigente strumento urbanistico, ovvero una variante allo strumento urbanistico vigente. In realtà, la P.A. avrebbe dovuto provvedere a stabilire se vi fosse o meno la presenza delle caratteristiche, di fatto sussistenti, di pregio storico e artistico che sono quelle proprie delle Zone A (ai sensi del Decreto 1444/1968), relativamente al complesso immobiliare di Villa Fourquet, al solo ed esclusivo scopo di stabilire se fosse stato possibile accedere ai benefici

temporanei della Legge 27 dicembre 2019, n. 160, ferme restando le norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico vigente.

II) Erronea interpretazione ed applicazione della Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 2/E del 14 febbraio 2020, ad oggetto “Detrazione per gli interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti prevista dall’articolo 1, commi da 219 a 224 della legge 27 dicembre 2019 n. 160 (Legge di bilancio 2020)”; violazione e falsa applicazione della Risposta ad istanza di interpello n. 182 della Agenzia delle Entrate; eccesso di potere per difetto assoluto sui presupposti di fatto e di diritto, carenza assoluta di istruttoria e contraddittorietà estrinseca; travisamento dei fatti; ingiustizia ed irragionevolezza manifeste; apoditticità; genericità; arbitrarietà; perplessità.

Secondo parte ricorrente il diniego impugnato risulta, altresì, viziato per violazione ed erronea applicazione della risposta ad istanza di interpello n. 182 dell’Agenzia delle Entrate e per contraddittorietà intrinseca, in quanto, mentre da un lato il Comune ha affermato che “Le trasformazioni fisiche consentite sono quelle previste per la Zona E [...] ossia componenti strutturanti la conformazione naturale del territorio, zona alla quale risulta quindi assimilabile la zona F”, dall’altro ha affermato, invece, che mancherebbe addirittura il presupposto perché la ricorrente potesse avanzare richiesta del certificato di ammissibilità, in quanto la sopra citata Risposta ad istanza di interpello n. 182 della Agenzia delle Entrate sarebbe riferita al caso di un Comune sprovvisto di strumento urbanistico.

III) Violazione e falsa applicazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160, rubricata “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”, comma 219; erronea interpretazione ed applicazione della Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 2/E del 14 febbraio 2020, ad oggetto “Detrazione per gli interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti prevista dall’articolo 1, commi da 219 a 224 della legge 27 dicembre 2019 n. 160 (Legge di bilancio 2020)”; erronea applicazione dell’art. 27 delle N.T.A. della Variante al P.R.G. del Comune di Napoli; arbitrarietà; perplessità; apoditticità. Secondo la ricorrente l’Ente avrebbe fondato il diniego su una fuorviante interpretazione delle definizioni di zona, distinguendo tra agglomerato urbano e agglomerato edilizio, in modo del tutto pretestuoso.

Si è costituito in giudizio il Comune di Napoli il quale afferma la legittimità del proprio operato e l’impossibilità di assimilare l’immobile in contestazione a quelli collocati nelle zone A e B in quanto la norma ha voluto favorire solo i fabbricati situati in alcune zone della città al fine ultimo non di far conseguire un vantaggio di carattere economico/fiscale ad un privato, bensì di “cambiare aspetto alle città” migliorando il decoro architettonico degli edifici, in modo che si possano meglio

inserire nel contesto urbanistico complessivo. Inoltre ha chiarito che la certificazione di assimilazione, attestante che l'immobile si trovi in un'area che sia riconducibile o comunque equipollente alle zone A e B, infatti, sarà necessaria e dovrà essere rilasciata solo nel caso di comuni che non hanno un piano urbanistico oppure che hanno previsto negli strumenti urbanistici denominazioni delle zone omogenee non corrispondenti a quelle del Dm 1444/68.

Alla pubblica udienza del 19 maggio 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è fondato e va pertanto accolto.

Preliminarmente va considerato il quadro normativo di riferimento.

La legge 27 dicembre 2019, n. 160, rubricata "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", ha previsto, al comma 219, che *«Per le spese documentate, sostenute nell'anno 2020, relative agli interventi, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti ubicati in zona A o B ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, spetta una detrazione dall'imposta lorda pari al 90 per cento».*

Con Circolare n. 2/E del 14 febbraio 2020, ad oggetto "Detrazione per gli interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti prevista dall'articolo 1, commi da 219 a 224 della legge 27 dicembre 2019 n. 160 (Legge di bilancio 2020)", l'Agenzia delle Entrate ha precisato sull'ambito oggettivo di applicazione della disciplina che *«... la detrazione spetta a condizione che gli edifici oggetto degli interventi siano ubicati in zona A o B ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali. In particolare, l'assimilazione alle predette zone A o B della zona territoriale nella quale ricade l'edificio oggetto dell'intervento dovrà risultare dalle certificazioni urbanistiche rilasciate dagli enti competenti. Secondo quanto stabilito dall'articolo 2 del predetto decreto ministeriale n. 1444 del 1968, sono classificate «zone territoriali omogenee:*

A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5 per cento (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 m/m²».

Restano escluse dal "bonus facciate" le spese sostenute per interventi effettuati su edifici ubicati, ad esempio, in zona C), o assimilate, vale a dire *«le parti del territorio destinate a nuovi complessi*

insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B)» o in zona D), o assimilate, vale a dire «parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati».

Per quanto concerne, poi, le finalità della disciplina relativa al c.d. “bonus facciate”, la Circolare chiarisce che gli interventi devono essere finalizzati al “recupero o restauro” della facciata esterna e devono essere realizzati esclusivamente sulle *«strutture opache della facciata, su balconi o su ornamenti e fregi.La ratio della normativa in esame, dunque, è incentivare gli interventi edilizi, finalizzati al decoro urbano, rivolti a conservare l'organismo edilizio, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, in conformità allo strumento urbanistico generale e ai relativi piani attuativi, favorendo altresì interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici».*

Passando alla fattispecie in esame va considerato che Villa Forquet, l'immobile per il quale è chiesto il beneficio, è un immobile settecentesco dichiarato di particolare interesse storico, per la sua posizione ed estensione, situato nell'area dello Scudillo/Rione Sanità.

Che questo immobile possa ritenersi assoggettato all'ambito oggettivo di cui alla disciplina prevista dalla legge 160/2019 si ricava dalla interpretazione che della norma ne ha fatto la stessa Agenzia delle Entrate con la Circolare n. 2/2020 citata, nella parte in cui chiarisce che il beneficio può essere riconosciuto anche per gli immobili “ubicati in zona A o B ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali”. Naturalmente l'assimilabilità che si intende ottenere, per come affermato dalla ricorrente, è solo finalizzata al riconoscimento della detrazione e non è rivolta ad ottenere il passaggio definitivo dell'immobile da una zona ad un'altra del vigente strumento urbanistico, ovvero una variante allo stesso.

Il Comune di Napoli, a seguito dell'istanza avanzata dalla odierna ricorrente finalizzata ad ottenere il rilascio di certificazione di assimilabilità dell'immobile alla zona A di cui al D.M. n. 1444/1968, avrebbe, quindi, potuto precisare se Villa Fourquet, anche tenuto conto delle sue caratteristiche storico – architettoniche, poteva essere assimilata agli edifici di cui alle zone espressamente incluse nella normativa definite e se l'area di Salita Scudillo su cui insiste, rientrava tra “*le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi*” e non limitarsi ad identificare la zona per come emergente dallo strumento urbanistico vigente in cui il complesso

immobiliare si trova, soffermandosi sulle trasformazioni urbanistiche consentite per detta zona, che restano impregiudicate.

L'”assimilabilità” riconosciuta ai fini del “bonus facciate” certamente non comporta il cambiamento della zona di appartenenza ma consentirebbe di assoggettare al beneficio un immobile di pregio. Il Collegio ritiene che così interpretando la disciplina in contestazione ne venga anche rispettata la finalità esplicitata dalla Circolare che è quella «*di incentivare gli interventi edilizi, finalizzati al decoro urbano, rivolti a conservare l'organismo edilizio, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, in conformità allo strumento urbanistico generale e ai relativi piani attuativi, favorendo altresì interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici*», non risultando esclusi espressamente gli immobili di interesse storico situati in altre aree.

Nella citata circolare n. 2/E del 2020 è stato, inoltre, precisato che l'assimilazione della zona territoriale nella quale ricade l'edificio oggetto dell'intervento alle predette zone A o B deve risultare, ai fini del "bonus facciate", dalle certificazioni urbanistiche rilasciate dagli enti competenti”. Infine nella risposta al quesito 182/2020 si legge ancora che «ai fini del "bonus facciate", gli edifici devono trovarsi in aree che, indipendentemente dalla loro denominazione, siano riconducibili o comunque equipollenti alle zone territoriali A o B individuate dal citato decreto n. 1444 del 1968»; e che la possibilità di fruire della predetta detrazione vi è anche qualora gli interventi riguardino edifici ubicati in Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, ricadenti in zone aventi caratteristiche tali da rientrare nelle predette zone A o B. Non è quindi condivisibile l'interpretazione del Comune secondo cui il presupposto di riferimento per richiedere l'”assimilabilità” è collegato alla mancanza dello strumento urbanistico, per cui non si applicherebbe al Comune di Napoli essendone dotato, in quanto detta esclusione non è espressamente prevista nella Circolare mentre la risposta al quesito 182/2020 intende estendere la portata applicativa della detrazione anche ai Comuni privi di strumenti urbanistici.

Conclusivamente il ricorso va, quindi, accolto siccome fondato e per l'effetto annullato l'atto impugnato.

In ragione della novità della questione le spese di lite possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'atto impugnato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente

Ida Raiola, Consigliere

Anna Corrado, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Anna Corrado

IL PRESIDENTE

Pierina Biancofiore

IL SEGRETARIO