



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TRIBUTARIA

riunita in camera di consiglio nella seguente composizione:

Dott. Liberato Paolitto	Presidente
Dott. Fabio Di Pisa	Consigliere
Dott. Gianmarco Calienno	Consigliere
Dott. Marco Benatti	Consigliere
Dott. Giuseppe Lo Sardo	Consigliere relatore

Oggetto

ICI IMU
ACCERTAMENTO
RIDUZIONE DELLA
BASE IMPONIBILE
PER I BENI CULTURALI

Ad. 25/3/2026 CC

R.G. N. 18326/2021

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 18326/2021 R.G., proposto

DA

Comunità [REDACTED] con sede in [REDACTED] in persona del presidente della giunta comunitaria *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. [REDACTED], con studio in [REDACTED] e dall'Avv. [REDACTED], con studio in [REDACTED] ove elettivamente domiciliata (indirizzi pec per notifiche e comunicazioni: [REDACTED])

[REDACTED], giusta procura in calce al ricorso introduttivo del presente procedimento;

RICORRENTE

CONTRO

Comune di Ferrara, in persona del Sindaco *pro tempore*;

INTIMATO

avverso la sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per l'Emilia - Romagna il 20 aprile 2021, n. 560/7/2021;



udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 25 marzo 2026 dal Dott. Giuseppe Lo Sardo.

FATTI DI CAUSA

1. La Comunità [REDACTED] ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per l'Emilia – Romagna il 20 aprile 2021, n. 560/7/2021, la quale, in controversia avente ad oggetto l'impugnazione degli avvisi di accertamento nn. [REDACTED] e [REDACTED] da parte del Comune di Ferrara per il parziale versamento dell'ICI relativa agli anni 2009, 2010 e 2011, con riguardo ad immobili siti in [REDACTED] dei quali essa era proprietaria, a seguito del disconoscimento dell'agevolazione prevista per i beni d'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico dall'art. 2, comma 5, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, *«in ragione della mancata dimostrazione del completamento dell'iter di verifica dell'interesse culturale»*, ha rigettato – all'esito della relativa riunione per connessione - gli appelli proposti dalla medesima nei confronti del Comune di Ferrara avverso le sentenze depositate dalla Commissione tributaria provinciale di Ferrara con i nn. 18/02/2017, 169/02/2017 e 227/02/2017, compensando tra le parti le spese giudiziali.
2. Il giudice di appello ha confermato le decisioni di prime cure – che avevano respinto i ricorsi originari della contribuente - sul rilievo che la medesima non avesse documentato l'imposizione del vincolo storico-artistico su ciascun immobile.
3. Il Comune di Ferrara è rimasto intimato.
4. Con ordinanza interlocutoria, il collegio ha disposto il rinvio a nuovo ruolo per consentire la definizione transattiva della



causa (postulante la preliminare verifica dell'interesse culturale degli immobili accertati, per una parte dei quali sono pervenuti quattro decreti di conferma del vincolo storico-artistico), che non risulta essersi perfezionata.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso è affidato a due motivi.
2. Con il primo motivo, si denuncia nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4), cod. proc. civ., per essere incorso il giudice di appello in ultra-petizione, avendo *«autonomamente individuato una causa petendi difforme ed estranea – ossia l'agevolazione ICI garantita agli immobili destinati a fini di culto – rispetto a quella proposta dalla Ricorrente»*.

2.1 Il predetto motivo è fondato.

2.2 A dire della ricorrente: *«Come può evincersi dagli atti dei due gradi di giudizio precedenti, contenuti nel fascicolo d'ufficio la Ricorrente, sin dagli originari ricorsi avverso gli avvisi di accertamento ICI emessi dal Comune di Ferrara per gli anni 2009-2010 e 2011, successivamente riuniti in fase di gravame, ha addotto a motivo della richiesta di annullamento degli stessi l'integrazione della presunzione di interesse culturale degli immobili accertati e, conseguentemente, la particolarità della fattispecie in esame, in termini soggettivi ed oggettivi: nel caso di specie, i beni assoggettati ad accertamento sono beni che compongono lo storico "ghetto ebraico" all'interno della città di Ferrara, tutelati ope legis ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs. 42/2004, in quanto di proprietà di persona giuridica privata senza fine di lucro e aventi interesse culturale (definito in atti di primo e secondo grado dalla Ricorrente anche come "Vincolo Storico")»*.



2.3 Per costante giurisprudenza di questa Corte, il potere-dovere del giudice di inquadrare nella esatta disciplina giuridica i fatti e gli atti che formano oggetto della contestazione incontra il limite del rispetto del *petitum* e della *causa petendi*, sostanziandosi nel divieto d'introduzione di nuovi elementi di fatto nel tema controverso, sicché il vizio di "*ultra*" o "*extra*" petizione ricorre quando il giudice di merito, alterando gli elementi obiettivi dell'azione (*petitum* o *causa petendi*), emetta un provvedimento diverso da quello richiesto (*petitum* immediato), oppure attribuisca o neghi un bene della vita diverso da quello conteso (*petitum* mediato), così pronunciando oltre i limiti delle pretese o delle eccezioni fatte valere dai contraddittori (tra le tante: Cass., Sez. 1[^], 11 aprile 2018, n. 9002; Cass., Sez. 5[^], 23 ottobre 2020, n. 23229; Cass., Sez. 5[^], 6 maggio 2021, n. 11984; Cass., Sez. 6^{^-5}, 3 novembre 2021, n. 31258; Cass., Sez. 5[^], 5 aprile 2022, nn. 10897 e 10905; Cass., Sez. 6^{^-5}, 18 maggio 2022, n. 15992; Cass., Sez. Trib., 6 agosto 2024, n. 22234; Cass., Sez. Trib., 21 febbraio 2025, n. 4625).

Ciò in coerenza col principio per cui, in tema di contenzioso tributario, il giudice tributario deve limitarsi a verificare la legittimità dell'operato dell'ente impositore senza effettuare una diversa qualificazione della fattispecie sottoposta al suo esame, pena il vizio di ultrapetizione, essendo precluso al giudicante il potere amministrativo tributario sostanziale spettante all'ente impositore, mediante l'accoglimento [ma anche il rigetto] della domanda basato su ragioni diverse da quelle addotte dal contribuente sulla scorta della pretesa azionata dall'ente impositore (Cass., Sez. , 24 gennaio 2018, n. 1731; Cass., Sez. 5[^], 6 agosto 2019, n. 20946; Cass., Sez. 5[^], 20 febbraio 2020, n. 4395; Cass., Sez. 6^{^-5}, 28 novembre



2022, n. 34917; Cass., Sez. Trib., 18 settembre 2023, n. 26686).

Dunque, i motivi dell'opposizione al provvedimento impositivo o riscossivo si configurano come *causae petendi* della correlata domanda di annullamento, sicché incorre nel vizio di extra o ultrapetizione il giudice adito che ne dichiara [o meno] la nullità sulla base di motivi non dedotti dalle parte interessata (Cass., Sez. 6⁻⁵, 6 aprile 2017, n. 9020; Cass., Sez. 5[^], 27 luglio 2018, n. 20003; Cass., Sez. 5[^], 2 luglio 2020, n. 13490; Cass., Sez. 5[^], 7 luglio 2022, n. 21491; Cass., Sez. Trib., 13 luglio 2023, n. 20185).

2.4 Secondo il giudice di appello: «*L'accertamento dell'interesse storico-artistico degli immobili di proprietà della Comunità [redacted] venne effettuato dalla Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici di Ravenna negli anni 1993, 1994 e 1995 ed è desumibile anche in atti depositati presso l'Ufficio Tecnico Erariale di Ferrara ora Agenzia del Territorio di Ferrara e presso la Soprintendenza stessa*».

Nel prosieguo, la sentenza impugnata richiama *ex abrupto* la disciplina agevolativa per gli edifici adibiti all'esercizio del culto da parte di enti religiosi, escludendone l'applicabilità per l'accertata insussistenza della destinazione cultuale, ma l'esonazione in parola non è stata mai invocata dalla contribuente (che ha versato l'imposta in misura insufficiente secondo l'ente impositore) e, in ogni caso, la destinazione al culto non è prevista per usufruire della riduzione riservata ai beni soggetti a vincolo storico-artistico.

Invero, a suo dire: «*Dunque, dall'esame della documentazione in atti non si rinvergono elementi idonei a giustificare in maniera inequivocabile l'esonazione degli immobili*



dall'applicazione dell'imposta, giusto quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 504/92 "fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto". Ora, se è vero che le pratiche religiose ebraiche possono essere svolte anche in luoghi non propriamente dedicati al culto ma anche con destinazione assistenziale e culturale, tuttavia tale riconoscimento non può escludere, in ogni caso, l'obbligo in capo al Contribuente di dimostrare che anche altri locali sono destinati a tale uso (es, negozi, asili, case di riposo). La semplice ed enunciata dichiarazione di destinazione a fini di culto, assistenziali e culturali degli immobili, priva di specifici riferimenti probatori, non legittima il riconoscimento dell'esenzione dall'imposta.

Il Collegio, nell'esprimere le proprie valutazioni come testé riportate e nel trarre le proprie conclusioni, si è fatto persuaso anche di quanto deciso dalla CTR Veneto con la sentenza n. 480/2019 e, soprattutto, dall'ordinanza della S.C. n. 11079/2019. Allo stesso modo, La Corte si è espressa, in ordine all'esenzione di cui al D.Lgs. n. 504 del 1992, art. 7, comma 1, lett. i), nel senso che l'esenzione per essere riconosciuta "esige la duplice condizione ... dell'utilizzazione diretta degli immobili da parte dell'ente possessore e dell'esclusiva loro destinazione ad attività peculiari che non siano produttive di reddito" (cfr. sent. 34601/2019)».

2.5 Nella specie, il giudice di appello non ha rispettato il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, decidendo su questione estranea al *thema decidendum* delineato nel ricorso originario dallo stesso contribuente. Per cui, essa ha pronunciato sul punto *ultra petita*, non essendo stata invocata l'esenzione prevista dall'art. 7, comma 1, lett. b), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, ma soltanto la



riduzione prevista dall'art. 2, comma 5, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75.

3. Con il secondo motivo, si denuncia falsa applicazione, ed in particolare errata interpretazione, del combinato disposto degli art. 10, commi 1 e 12, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*"Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137"*), rispetto all'agevolazione prevista per l'ICI dall'art. 2, comma 5, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), cod. proc. civ., per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di appello che il riconoscimento della riduzione della base imponibile (individuata nel valore risultante dall'applicazione alla rendita - determinata mediante l'applicazione della tariffa d'estimo di minore ammontare tra quelle previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è sito il fabbricato - dei moltiplicatori previsti dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504) dipendesse dall'imposizione del vincolo storico-artistico.

3.1 Il predetto motivo è fondato.

3.2 Il giudice di appello si è pronunciato sul motivo di gravame, nel senso di escludere l'agevolazione a causa della carente imposizione del vincolo storico-artistico, avendo riscontrato l'incompletezza del procedimento amministrativo, che non era sfociato nel provvedimento finale.

A suo dire: *«L'impugnata sentenza ha stabilito che la mera sussistenza delle condizioni ope legis non [costituisce] elemento tecnico-giuridico sufficiente per usufruire del calcolo agevolato dell'ICI. La costituzione del vincolo storico artistico è disciplinata dal D.lgs. 42/2004 ed in particolare dagli artt. 12,*



14 e 15. Nulla è stato documentato quanto all'iter di verifica e quanto agli esiti favorevoli per la Contribuenza. La stessa Soprintendenza, il 16.6.2016, implicitamente ed espressamente per altro verso, ha confermato che l'iter inteso all'ottenimento della tutela storica non è stato completato - o comunque in tal senso qui documentato - e, quindi, la Parte ricorrente in primo grado, e qui Appellante, non può usufruire dell'agevolazione di cui al comma 5, art. 2, D.L 16/93».

Quindi, la Commissione tributaria regionale ha rigettato l'appello per insussistenza del requisito imprescindibile per beneficiare dell'agevolazione, cioè la costituzione del vincolo storico-artistico.

3.3 Ora, secondo la giurisprudenza di questa Corte, in tema di ICI, il regime agevolativo, previsto dall'art. 2, comma 5, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, per gli immobili di proprietà privata riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi dell'art. 3 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (*"Tutela delle cose d'interesse artistico o storico"*), si applica soltanto a far data dalla notifica del provvedimento impositivo del vincolo, che ha natura costitutiva e non meramente ricognitiva (Cass., Sez. 5[^], 7 marzo 2019, n. 6636; Cass., Sez. 5[^], 7 giugno 2021, n. 15745; Cass., Sez. Trib., 17 luglio 2023, n. 20585; Cass., Sez. Trib., 14 maggio 2025, n. 12900).

Con riguardo, poi, all'IMU, l'art. 13, comma 3, lett. a), del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha riconosciuto la riduzione della base imponibile nella misura del 50% *«per i fabbricati di interesse storico o artistico di cui all'articolo 10 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»* (c.d. *"Codice dei beni culturali e paesaggistici"*).



Quest'ultima disposizione individua la categoria dei «beni culturali», tra i quali sono comprese (comma 3, lett. a) «*le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1*» (vale a dire, diversi dallo Stato, dalle Regioni, dagli altri enti pubblici territoriali, nonché da ogni altro ente ed istituto pubblico e da persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti), quando sia intervenuta la dichiarazione dell'interesse culturale ex art. 13 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che corrisponde *quoad effectum* all'imposizione del vincolo diretto ex artt. 1 e 3 dell'abrogata legge 1 giugno 1939, n. 1089 (Cass., Sez. Trib., 19 febbraio 2025, n. 4305).

3.4 In base al passaggio della sentenza impugnata in cui si afferma che: «*La costituzione del vincolo storico artistico è disciplinata dal D. Lgs. 42/2004 ed in particolare dagli artt. 12, 14 e 15*», la ricorrente ha dedotto che: «*Orbene, nel citato passaggio il giudice di seconde cure ritiene che – sostanzialmente – gli immobili posseduti dalla Comunità non possano accedere all'agevolazione ICI, non avendo ancora ottenuto l'attestazione del proprio status di beni culturali da parte della Soprintendenza territorialmente competente. In realtà, detto convincimento è errato, essendo fondato sulla convinzione che – nel caso di specie – sia applicabile la disciplina dell'art. 13 D.lgs. n. 42/2004, comunemente richiamato come Codice dei Beni Culturali, mentre – come verrà chiarito infra – detta previsione non è quella da applicare agli immobili assoggetti agli atti impugnati*».

3.5 L'art. 12, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, infatti, richiamando l'art 10, comma 1, prevede che siano da



considerarsi beni culturali, ai fini del godimento della tutela codicistica, le cose mobili o immobili appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente o istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici, che presentino un semplice *"interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico"*. In tal caso, il provvedimento emesso - d'ufficio o su istanza dei soggetti a cui le cose appartengono - dall'autorità amministrativa, ai sensi dell'art. 12, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, si limita alla verifica, mediante atto di natura meramente *"ricognitiva"*, della effettiva sussistenza dell'interesse culturale dei beni mobili o immobili indicati all'art. 10, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che costituiscano opere di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni se mobile o ad oltre settanta anni se immobile, appartenenti al patrimonio di proprietà pubblica (così: Cass., Sez. 5[^], 5 ottobre 2016, n. 19878; Cass., Sez. 5[^], 11 maggio 2017, n. 11664/2017 - nello stesso senso: Cass., Sez. 5[^], 31 ottobre 2017, n. 25947; Cass., Sez. 5[^], 15 giugno 2021, n. 16818; Cass., Sez. 2[^], 17 ottobre 2023, n. 28792).

Pertanto, l'art. 18 della legge 8 marzo 1989, n. 101 (*"Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane"*) riconosce che le Comunità Ebraiche, già Comunità Israelitiche (compresa quella di Ferrara) *«curano l'esercizio del culto, l'istruzione e l'educazione religiosa, promuovono la cultura ebraica, provvedono a tutelare gli interessi collettivi degli ebrei in sede locale, contribuiscono secondo la legge e la tradizione ebraiche all'assistenza degli appartenenti delle Comunità stesse»*.



Ne deriva che i beni di interesse storico, artistico, archeologico o etnoantropologico appartenenti a enti religiosi (come le Comunità ebraiche) possono beneficiare della riduzione, anche se il procedimento diretto ad ottenere il provvedimento dichiarativo non si era ancora concluso nell'anno di riferimento. Pertanto, occorre accertare la sussistenza (*"ora per allora"*) dei requisiti per beneficiare della riduzione prevista dall'art. 2, comma 5, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75.

4. In definitiva, alla stregua delle suesposte argomentazioni, valutandosi la fondatezza dei motivi dedotti, il ricorso può trovare accoglimento e la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio della causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Emilia – Romagna (ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a), della legge 31 agosto 2022, n. 130), in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado dell'Emilia – Romagna, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso a Roma nella camera di consiglio del 25 marzo 2026.

IL PRESIDENTE

Dott. Liberato Paolitto

