

LE AGEVOLAZIONI FISCALI PREVISTE PER I TRASFERIMENTI DI IMMOBILI FINALIZZATI ALL'ATTUAZIONE DI PIANI URBANISTICI

di Massimo Pipino

In considerazione della rilevanza del tema della fiscalità urbanistica per le imprese operanti nel settore delle costruzioni il Commercialista Telematico ha ritenuto opportuno provvedere a redigere una esaustiva Guida in ordine alle agevolazioni fiscali per i trasferimenti di immobili nell'ambito di piani urbanistici.

In particolare, il testo in questione, che vuole essere un vero e proprio vademecum per gli operatori e per i consulenti che ne seguono l'attività, contiene un'analisi dettagliata dei regimi fiscali agevolati applicabili per i trasferimenti di immobili diretti all'attuazione di:

- piani urbanistici particolareggiati. Con riferimento a tali trasferimenti di aree, nella Guida sono riportate le diverse disposizioni succedutesi nel corso degli anni. Infatti, dal 1° gennaio 2001 al 3 luglio 2006, per tutti i piani urbanistici particolareggiati, comunque denominati, sono state applicate l'imposta di registro pari all'1% e le imposte ipotecaria e catastale in misura fissa (art. 33, comma 3, legge 388/2000, e successive modificazioni). Dal 1° gennaio 2008, invece, tale regime è stato abrogato e, dalla medesima data, per i soli piani di edilizia residenziale, è stata prevista l'applicazione delle imposte di registro ed ipo-catastali nella misura complessiva pari al 5% (art. 1, commi 25-28, legge 244/2007);
- piani di recupero. Per tali trasferimenti, l'imposta di registro e le imposte ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa, pari a 168 euro ciascuna (art. 5 legge 168/1982);
- piani di lottizzazione di iniziativa pubblica (art. 20 legge 10/1977), piani di edilizia residenziale pubblica, piani per insediamenti produttivi (art. 32, comma 2, D.P.R. 601/1973). Tali trasferimenti beneficiano dell'imposta di registro in misura fissa e dell'esenzione dalle imposte ipotecaria e catastale.

Infine, l'appendice alla guida contiene i riferimenti normativi relativi ai diversi regimi fiscali connessi ai citati trasferimenti di immobili, i chiarimenti forniti dall'Agenzia delle Entrate, ed alcuni pronunciamenti giurisprudenziali di interesse.

I piani urbanistici particolareggiati – esame dell'evoluzione normativa

È ben noto come, nel corso degli anni, il legislatore abbia ritenuto di dover

www.commercialistatelematico.com

intervenire attraverso la promulgazione di diversi, successivi e talvolta anche contraddittori provvedimenti, incidendo, talvolta anche pesantemente, sul tema della fiscalità urbanistica con lo scopo, più o meno consapevole, di incentivare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale, sia essa pubblica che privata. Tali interventi legislativi finivano per prevedere regimi fiscali diversificati, caratterizzati da diversi livelli di agevolazione a seconda che si riferissero ad operazioni di trasferimento della proprietà di immobili diretti alla realizzazione di:

- piani urbanistici particolareggiati;
- piani di recupero;
- piani di lottizzazione di iniziativa pubblica, piani di edilizia residenziale pubblica.

Inoltre, furono previste forme di agevolazione che trovavano la loro giustificazione nel fine di favorire i trasferimenti di proprietà immobiliari che venissero effettuati nell'ambito di programmi urbanistici a carattere non residenziale, come, ad esempio, i piani per gli insediamenti produttivi.

In particolare, il regime tributario dei trasferimenti, fra soggetti privati ed imprese, di aree edificabili e di fabbricati diretti all'attuazione dei piani urbanistici particolareggiati, è stato, nel corso degli ultimi anni, oggetto di incisive modifiche legislative.

Le diverse disposizioni che si sono succedute in questo ambito hanno apportato significative modifiche sia per quanto attiene all'ambito operativo delle agevolazioni in parola, sia nella misura dei benefici fiscali applicabili a tali cessioni, complicando, rispetto al passato, il quadro normativo relativo a tale disciplina in misura rilevante.

Con l'intenzione di favorire lo sviluppo e la diffusione dei piani urbanistici particolareggiati, l'art. 33, comma 3, della Legge 388/2000 ha introdotto nel nostro ordinamento fiscale la possibilità di applicare in misura agevolata l'Imposta di Registro, fissandola all'1%, e le Imposte Ipotecaria e Catastale in misura fissa, agli atti formati in relazione ai trasferimenti di immobili (sia terreni edificabili che fabbricati) in aree soggette alla realizzazione di piani urbanistici particolareggiati, qualunque fosse la loro denominazione, purché regolarmente approvati ai sensi della normativa statale o regionale ed a condizione che entro i cinque anni successivi gli immobili stessi venissero utilizzati edificatoriamente (in tal senso, relativamente al periodo di cinque anni all'interno del quale l'attività edificatoria avrebbe dovuto essere esplicata, l'Agenzia delle Entrate ha avuto occasione di esprimersi più volte, ribadendo che il livello di finitura degli edifici, al fine di rendere sostenibile l'imposizione agevolata, avrebbe dovuto avere raggiunto quanto meno il livello del "rustico"). I benefici fiscali connessi a tali trasferimenti sono stati riconosciuti per gli atti pubblici e le scritture private autenticate perfezionati nel periodo che va dal 1° gennaio 2001 al 3 luglio 2006.

www.commercialistatelematico.com

E' vietata ogni riproduzione totale o parziale di qualsiasi tipologia di testo, immagine o altro.

Ogni riproduzione non espressamente autorizzata è violativa della Legge 633/1941 e pertanto perseguibile penalmente

Le operazioni di trasferimento di aree edificabili e di fabbricati finalizzate alla realizzazione di piani urbanistici particolareggiati

Dal 1° gennaio 2001 al 3 luglio 2006: il periodo di vigenza dell' art. 33, c. 3, Legge 388/2000

Tutti i P.U.P. Registro 1% Ipo-catastali in misura fissa

Con la importante limitazione che l'imposta agevolata avrebbe potuto essere applicata solo nel caso in cui il passaggio di proprietà dell'immobile, o dell'area edificabile, fosse avvenuto a convenzione già approvata e firmata dall'amministrazione comunale competente.

***Dal 4 luglio al 31 dicembre 2006:
periodo di vigenza dell'art. 36, c. 15, D.L.223/2006
L'agevolazione si applica solo all'edilizia residenziale convenzionata pubblica.
Registro 1% Ipo-catastali in misura fissa***

In tale contesto normativo, già di per sé assai complesso ed articolato, è successivamente intervenuto l'articolo 36, comma 15, del Decreto Legge 223/2006 (il ben noto decreto "Bersani-Visco"), convertito, con modificazioni, nella Legge n. 248/2006 che, a decorrere dal 4 luglio 2006, ha provveduto ad abrogare l'articolo 33, comma 3, della citata legge 388/2000, mantenendone l'efficacia esclusivamente per le ipotesi, per altro del tutto residuali, di trasferimenti di immobili diretti all'attuazione di programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata pubblica, comunque denominati, realizzati in accordo con le Amministrazioni comunali per quanto riguardava la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione. Tale formulazione della disposizione ha consentito, unicamente per le citate tipologie di trasferimenti, l'applicazione dell'Imposta di Registro all'1% e delle Imposte Ipotecaria e Catastale in misura fissa, relativamente agli atti perfezionati dal 4 luglio al 31 dicembre 2006.

***Periodo dal 1° gennaio – 31 dicembre 2007:
vigenza dell'art. 1, c. 306, l. 296/2006
Solo edilizia residenziale convenzionata
Registro 1% Ipo-catastali in misura fissa***

L'articolo 36, comma 15, della Legge 248/2006 è quindi stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 306, della legge 296/2006 (legge Finanziaria 2007): in sostanza, a partire dal 1° gennaio 2007, la legge 296/2006 ha ampliato l'applicabilità del regime fiscale agevolato ai quei trasferimenti di immobili che venissero realizzati nell'ambito di tutti i programmi prevalentemente di edilizia abitativa convenzionata, comunque fossero denominati, anche se di iniziativa privata, e non più solo limitando l'agevolazione a quelli di iniziativa pubblica. La norma, in tal modo riscritta, ha quindi riconosciuto l'applicabilità dell'Imposta di Registro all'1% e delle Imposte Ipo-catastali in misura fissa per i citati trasferimenti di immobili, effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2007.

***Periodo dal 1° gennaio 2008:
vigenza dell'art. 1, c. 25-28, l. 244/2007.
Estensione delle agevolazioni a tutti i programmi di Edilizia residenziale
Registro 1% Ipo-catastali 4%***

Successivamente, nel contesto di un'opera di riordino a carattere generale della disciplina relativa alle imposte indirette applicabili ai trasferimenti di immobili volti all'attuazione di piani urbanistici particolareggiati, l'art. 1, comma 27, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge Finanziaria 2008), ha provveduto ad abrogare, con decorrenza a fra data dal 1° gennaio 2008, il citato articolo 36, comma 15, della Legge 248/2006. Di conseguenza, in seguito a tale intervento del legislatore, dal 1° gennaio 2008, per i trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati, finalizzati all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, comunque siano denominati, l'articolo 1, commi 25 e 26, della Legge 244/2007 prevede che l'Imposta di Registro sia applicata in misura pari all'1% e le Imposte Ipotecaria e Catastale, in misura pari, complessivamente, al 4% (3% + 1%, per un totale complessivo di 5 punti percentuali). In ogni caso tale regime agevolato viene riconosciuto a condizione che l'intervento edilizio,

*Le ulteriori
disposizioni
agevolative per i
trasferimenti
nell'ambito dei
piani urbanistici*

cui è finalizzato il trasferimento, sia completato entro cinque anni dalla stipula del relativo atto.

Va poi segnalato che alle citate agevolazioni di cui all'articolo 1, comma 25, della legge 244/2007 si affiancano ulteriori regimi fiscali agevolativi, che risultano tuttora in vigore. Tali istituti sono disciplinati dalle seguenti disposizioni normative:

- l'articolo 5 della legge n. 168/1982, che interviene in materia di attuazione di piani di recupero;
- l'articolo 20 della legge n. 10/1977, in materia di redistribuzione di aree tra soggetti proprietari che provvedano alla attuazione di piani di lottizzazione;
- l'articolo n. 32, comma 2, del D.P.R. 601/1973, che interviene in materia di, tra l'altro, atti e contratti relativi all'attuazione dei programmi pubblici di edilizia residenziale.

Tenuto conto dei diversi interventi normativi che, come si è potuto ben vedere, si sono succeduti nel tempo in materia di trasferimenti di immobili finalizzati all'attuazione di piani urbanistici, comunque denominati, si ritiene opportuno, per maggiore chiarezza, fornire un quadro schematico riepilogativo delle rispettive modalità di applicazione. Il testo seguente si riferirà, dunque, ai:

- piani urbanistici particolareggiati;
- piani di recupero;
- piani di lottizzazione di iniziativa pubblica (art. 20 legge 10/1977),;
- piani di edilizia residenziale pubblica;
- piani per insediamenti produttivi (art. 32, comma 2, D.P.R. 601/1973).

Tali trasferimenti beneficiano tutti dell'imposta di registro in misura fissa e dell'esenzione dalle imposte ipotecaria e catastale.

PIANI URBANISTICI PARTICOLAREGGIATI

Il regime fiscale applicabile nel periodo che intercorre tra il 1° gennaio 2001 ed il 3 luglio 2006

**Art.33, comma 3, Legge
388/2000**

Con l'art. 33, comma 3, della Legge 388/2000, è stato introdotto, a fare data dall'anno 2001, un regime fiscale a carattere fortemente agevolativo finalizzato all'attuazione dei piani urbanistici particolareggiati. In particolare, dal 1° gennaio 2001 al 3 luglio 2006, alle cessioni di immobili (aree edificabili e fabbricati) compresi in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati comunque denominati e

regolarmente approvati ai sensi della normativa statale o regionale, sono state applicate l'Imposta di Registro nella misura dell'1% e le Imposte Ipotecarie e Catastali in misura fissa, pari a €168 ciascuna (per un totale di € 336), a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenisse entro cinque anni dal trasferimento. In tale contesto, già nel fornire i primi chiarimenti in materia, l'Agenzia delle Entrate è però intervenuta in senso restrittivo, limitando l'ambito applicativo del regime fiscale agevolato ai soli trasferimenti di immobili funzionali all'utilizzazione edificatoria di un'area già in possesso dell'acquirente, per la quale potevano sussistere delle cause ostative all'edificazione, quale ad esempio la superficie minima richiesta dal piano particolareggiato per la costruzione (cfr. C.M. 1/E e 6/E/2001). In sostanza, superando il dettato normativo, l'ambito applicativo della disposizione veniva limitato ai soli casi in cui un soggetto, già in possesso di un'area, ne acquistasse un'altra al fine di raggiungere complessivamente quantomeno il "lotto minimo" di edificabilità stabilito dal provvedimento urbanistico.

*Art. 76, legge
448/2001*

Per porre definitivamente fine ai contrasti sorti al riguardo, è successivamente intervenuto l'art.76 della legge 448/2001 che, con effetto retroattivo, ha specificato come le imposte ridotte potevano trovare applicazione anche nel caso in cui l'acquirente non disponesse in precedenza di altro immobile compreso nello stesso piano urbanistico, ferma restando, naturalmente, la condizione dell'utilizzazione edificatoria dell'area entro cinque anni dall'acquisto agevolato.

*Utilizzazione edificatoria
dell'area*

L'Agenzia delle Entrate, con la C.M. 11/E/2002, ha riconosciuto la natura interpretativa delle disposizioni del citato art.76 e, quindi, l'efficacia retroattiva delle stesse a partire dal 1° gennaio 2001, chiarendo, tra l'altro, che:

- nell'ipotesi di acquisto riguardante un'area, la condizione dell'utilizzazione edificatoria della stessa entro cinque anni dal trasferimento veniva soddisfatta attraverso la realizzazione, entro lo stesso termine, di un edificio significativo dal punto di vista urbanistico, intendendosi come tale, secondo l'art. 2645 - bis, comma 6 del Codice Civile, il rustico comprensivo delle mura perimetrali delle singole unità e della copertura. Nel caso in cui, invece, il trasferimento agevolato avesse avuto ad oggetto un fabbricato, la condizione dell'utilizzazione edificatoria dell'area doveva intendersi estesa all'area di sedime del fabbricato, comportando la necessità che l'intervento da realizzare entro i cinque anni dal trasferimento consistesse nella demolizione e successiva ricostruzione dell'immobile;
- sotto l'accezione "piani urbanistici particolareggiati, comunque

www.commercialistatelematico.com

*“piani urbanistici
particolareggiati”*

- *Articolo 2, comma
30, legge 350/2003*

*Sent. C.T.R.
Veneto-Venezia n.
30/22/2008*

*Piano integrato di
intervento per lo sviluppo di
un comparto edificabile*

denominati, regolarmente approvati” potevano rientrare sia i piani ad iniziativa pubblica, sia quelli ad iniziativa privata attuativi del piano regolatore generale, quali ad esempio i piani di lottizzazione, purché la relativa convenzione, deliberata dal comune, venisse sottoscritta da quest’ultimo e dall’attuatore. Inoltre, l’Amministrazione ha precisato che convenzione doveva necessariamente essere stipulata prima dell’effettuazione del trasferimento, a conferma del completamento dell’iter amministrativo del provvedimento

L’art. 2, comma 30, della legge 350/2003 ha confermato tale interpretazione stabilendo che, nell’ipotesi di piani di iniziativa privata, le imposte in misura ridotta potevano trovare applicazione solo se, prima della cessione, fosse stata sottoscritta la convenzione tra Comune ed il soggetto attuatore.

Tale ultima disposizione è stata oggetto di accurato esame da parte della Commissione Tributaria Regionale di Venezia, la quale, con la Sentenza n. 30/22 del 18 settembre 2008, ha ritenuto opportuno pronunciarsi in merito. In particolare, il citato pronunciamento ha stabilito che, per quanto riguarda l’applicabilità dell’agevolazione fiscale, la convenzione con il soggetto attuatore non debba essere necessariamente presente prima della stipula dell’atto di acquisto dell’area, a condizione che la stessa risulti firmata, al più tardi, nella fase di registrazione dell’atto di trasferimento. Come ribadito da parte del giudice di merito, infatti, è in tale fase che si verifica il presupposto impositivo ai fini dell’imposta di Registro e delle imposte Ipotecarie e Catastali.

Successivamente, l’Amministrazione finanziaria, con la R.M. n.175/E/2005, intervenendo nuovamente sull’ambito applicativo dell’agevolazione, ha precisato che:

- non viene ritenuto possibile assimilare un Programma d’intervento per lo sviluppo di un comparto edificabile ad un piano urbanistico particolareggiato, anche se di iniziativa privata, la cui attuazione fosse agevolata ai sensi dell’articolo 33 in esame nel presente lavoro;
- alla cessione dell’area, ricompresa in tali Programmi, non può essere ritenuto applicabile il regime fiscale agevolato.

Infatti, analizzando le Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale del Comune dove era situata l’area oggetto del trasferimento, tale Programma d’intervento non è stato assimilato ad uno strumento urbanistico attuativo, per il fatto che lo stesso non concretizza l’interesse pubblico del governo del territorio tipico dei piani

www.commercialistatelematico.com

**Risoluzione
n.110/E/2006:
Validità atti
integrativi**

**Decadenza dai
benefici**

particolareggiati, o dei piani di lottizzazione ad iniziativa privata, ma è volto al semplice esercizio del diritto dei comproprietari ad edificare.

Per quanto riguarda l'applicazione concreta del regime fiscale ridotto, l'Amministrazione finanziaria ha chiarito che, nell'ipotesi di mancata richiesta delle agevolazioni nell'atto di acquisto dell'immobile compreso nel piano urbanistico particolareggiato, è comunque possibile redigere un atto integrativo, nella stessa forma dell'atto di acquisto, al fine di fruire di tali benefici fiscali, riconosciuti, in ogni caso, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge.

Per ciò che concerne la decadenza dal regime agevolativo, l'Amministrazione ha ritenuto necessario intervenire con la R.M. n. 40/E/2005, chiarendo che la vendita dell'area edificabile acquistata con il regime fiscale ridotto, in assenza di utilizzazione edificatoria, comportava la decadenza dai benefici. Nel dettaglio, la fattispecie esaminata era relativa all'acquisto delle aree in regime agevolato da parte di un Consorzio e la successiva cessione dei singoli lotti ineditati alle imprese consorziate, per consentire poi la realizzazione dell'intervento. L'Agenzia ha ritenuto, in tal caso, che il Consorzio fosse obbligato ad utilizzare direttamente l'area acquistata con il regime agevolativo, a pena di decadenza dai benefici medesimi. L'interpretazione suscita perplessità, tenuto conto che la disposizione non prevedeva, come altre norme

analoghe, quale ad esempio l'art. 5 della legge 168/1982 (di seguito esaminato), che l'intervento dovesse essere eseguito direttamente dall'impresa acquirente. Infatti, come precedentemente segnalato, l'unica condizione prevista dalla norma risultava quella dell'utilizzazione edificatoria entro cinque anni dall'acquisto agevolato, senza precludere la possibilità di trasferire l'area totalmente o parzialmente ineditata, ferma restando la necessità che l'utilizzazione avvenisse entro cinque anni dal primo acquisto. Anche il Consiglio Nazionale del Notariato, nello Studio n.2/2001/T, ha sottolineato che la norma agevolativa poteva essere interpretata nel senso dell'indifferenza del soggetto che effettua materialmente l'edificazione, sia esso primo acquirente o successivo subacquirente.

L'Amministrazione ha comunque riconosciuto la possibilità che, anche nell'ipotesi di decadenza per trasferimento dell'area prima dell'edificazione, l'operazione di successiva cessione, qualora fosse stata soggetta all'Imposta di Registro, poteva fruire dei benefici.

Sono da segnalare a questo punto due pronunce giurisprudenziali. In particolare, si è pronunciata per prima la Commissione Tributaria Provinciale di Ravenna che, con la Sentenza n.222 del 14 dicembre 2005, ha in sostanza affermato che la vendita dell'area acquistata con le

**Sent. C.T.P. Ravenna
n.222/2005 e Sent. C.T.R.
Veneto- Venezia n.
28/22/2008**

www.commercialistatelematico.com

agevolazioni, in assenza di utilizzazione edificatoria, non comportava la decadenza dai benefici, purché a ciò avesse provveduto il secondo acquirente, in ogni caso entro i cinque anni successivi al primo acquisto agevolato. Sebbene si tratti di una pronuncia di primo grado, la citata Sentenza rappresenta un'importante novità, in quanto confuta quanto sostenuto dall'Amministrazione. In particolare, in linea con le perplessità prima evidenziate sull'orientamento espresso dall'Agenzia, la Sentenza afferma che «La previsione normativa dell'art. 33, comma 3, fissa un termine quinquennale entro il quale deve essere utilizzato, sotto il profilo edificatorio, il terreno acquistato con i benefici fiscali citati, ma nulla stabilisce e nulla dice in ordine al soggetto che pone in essere l'utilizzazione edificatoria in discussione.» In altri termini, la norma non imponeva che l'intervento edificatorio dovesse necessariamente essere eseguito dalla stessa impresa acquirente, per cui, ha sostenuto la Commissione, «l'utilizzazione edificatoria può essere legittimamente fatta da un soggetto diverso», purché, comunque, abbia luogo entro cinque anni dall'acquisto ad imposta agevolata. Alle medesime conclusioni è giunta, in secondo grado, anche la Sentenza della Commissione Tributaria Regionale di Venezia n. 28/22 del 19 giugno 2008, con la quale è stato ribadito che l'art. 33, comma 3, della legge 388/2000 «prevede l'unica condizione di utilizzazione edificatoria entro i cinque anni dall'acquisto agevolato, senza precludere la possibilità di trasferire l'area parzialmente o totalmente ineditata, fermo restando la necessità che l'utilizzazione avvenga entro cinque anni dal primo acquisto». L'orientamento espresso in tali due pronunce assume particolare rilievo, poiché potrebbe costituire un importante ausilio giuridico per le imprese del settore, da far valere in sede di eventuale contenzioso, anche alla luce delle nuove norme in materia introdotte dalla legge 244/2007 (legge Finanziaria 2008).

**Ordinanza
Cassazione n.
7438/2009**

Sul tema è, da ultimo, intervenuta la Corte di Cassazione (Ordinanza n.7438/2009) che, con una pronuncia di incerta formulazione, ha stabilito che il citato art.33 è una norma di “stretta interpretazione”, nel senso che l'agevolazione sarebbe stata ideata a favore dell'acquirente che provveda all'edificazione dell'area, e non del soggetto che acquista l'area per poi rivenderla a terzi. In particolare, la citata Ordinanza afferma che «non si comprende, infatti, quali ragioni vi sarebbero nel favorire chi compri e rivenda un suolo in area soggetta a piani particolareggiati e nel collegare aleatoriamente tale beneficio alla tempestività dell'azione edificatoria di un successivo acquirente. Inoltre, così interpretata, la norma si discosterebbe dai principi di ragionevolezza e di eguaglianza e sarebbe sospetta di incostituzionalità». Sebbene tale Ordinanza ritenga il citato art.33 una norma “di stretta

www.commercialistatelematico.com

interpretazione”, le conclusioni cui essa giunge sembrano limitare l’applicabilità del beneficio al solo acquirente/edificatore, mentre il dettato letterale della disposizione, si ribadisce, pone come unica condizione per la fruizione del beneficio l’edificazione dell’area nel quinquennio successivo all’acquisto, a prescindere dal soggetto che materialmente provveda ad avviare l’intervento edilizio. In merito, si evidenzia che le conclusioni della citata Ordinanza, che assumono valenza interpretativa, e quindi incidono su operazioni immobiliari in corso o già concluse da anni, non considerano la logica imprenditoriale dei trasferimenti di aree e dell’assunzione del rischio di impresa che, quotidianamente, le imprese del settore si assumono, confidando in adempimenti di terzi. In sostanza, il vantaggio della compravendita senza utilizzazione edificatoria va ricercato nell’interesse sopraggiunto ad uno scambio di aree tra operatori, mentre l’aleatorietà, derivante dal subordinare l’applicazione dell’agevolazione ad un obbligo di terzi, rientra, come detto, nel rischio contrattuale di chi fa “impresa”. L’imprenditore è quindi ben consapevole, sin dall’origine, della possibilità di decadere dai benefici e se ne assume del tutto il rischio. In ogni caso, l’individuazione di un elemento soggettivo nella normativa (deve costruire il primo acquirente) rappresenta un elemento innovativo e, come tale, dovrebbe valere solo per i trasferimenti successivi alla modifica normativa, a tutt’oggi non ancora intervenuta.

Il regime fiscale applicabile dal 4 luglio al 31 dicembre 2006

Programmi prevalentemente di edilizia residenziale Convenzionata pubblica

L’art. 36, comma 15, della legge 248/2006, nel prevedere l’abrogazione dell’art. 33, comma 3, della legge 388/2000, ha, comunque, mantenuto il regime fiscale agevolato unicamente per una specifica ipotesi. Infatti, dal 4 luglio 2006 al 31 dicembre 2006, l’Imposta di Registro pari all’1% e le Imposte Ipotecarie e Catastali in misura fissa hanno continuato ad applicarsi ai trasferimenti di immobili diretti all’attuazione di programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata pubblica, comunque denominati, realizzati in accordo con le Amministrazioni comunali per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione. L’applicabilità dei benefici fiscali a tali cessioni di immobili è stata, in ogni caso, subordinata al rispetto della condizione dell’utilizzazione edificatoria dell’area nei cinque anni dal trasferimento. In tal ambito, si ricorda che per “piani di edilizia residenziale convenzionata pubblica” si intendono quelli finalizzati alla costruzione di case di abitazione da cedere, in proprietà o in locazione, ad acquirenti o conduttori che rientrano nelle categorie di soggetti produttive di livelli di reddito minimi, a un prezzo inferiore a quello di mercato. Ai fini

www.commercialistatelematico.com

dell'attuazione del piano, la stipula di una convenzione tra il Comune e l'impresa costruttrice rappresenta una condizione per chiedere il permesso di costruire o per presentare la Dia. Di regola, tale convenzione ha ad oggetto, oltre che la definizione dei requisiti soggettivi degli utenti e delle condizioni economiche di favore dei contratti di compravendita o di locazione (determinazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione), anche le caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi (cfr. combinato disposto degli artt. 17-18 del D.P.R. 380/2001 ed dell'art. 35 della legge 865/1971). Per contro, gli atti pubblici formati e le scritture private autenticate dal 4 luglio 2006 al 31 dicembre 2006, relativi ai trasferimenti di immobili, in attuazione di programmi diversi da quelli prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata pubblica, sono stati soggetti alle ordinarie Imposte proporzionali di Registro dell'8% per le aree (o 7% per i fabbricati), Ipotecaria del 2% e Catastale dell'1%, per un ammontare complessivamente pari all'11% (o 10% per i fabbricati).

Il regime fiscale applicabile dal 1° gennaio al 31 dicembre 2007

Programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata

L'art. 1, comma 306, della legge 296/2006 (legge Finanziaria 2007), ha riscritto il citato art. 36, comma 15, della legge 248/2006, nella parte in cui aveva mantenuto i benefici fiscali connessi all'applicazione delle imposte indirette per i soli trasferimenti di immobili volti all'attuazione di programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata pubblica. In particolare, l'art.1, comma 306, della legge 296/2006 ha previsto l'applicazione dell'Imposta di Registro pari all'1% e delle Imposte Ipotecaria e Catastale in misura fissa per i trasferimenti di immobili diretti all'attuazione di programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata, comunque denominati (sia di iniziativa pubblica che privata), realizzati in accordo con le Amministrazioni comunali per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione. In sostanza, tale modifica normativa ha consentito l'applicabilità del regime fiscale agevolato per i trasferimenti di aree e fabbricati volti alla realizzazione di tutti i programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata, sia di iniziativa pubblica che privata, ampliando le ipotesi di fruizione del regime agevolato. Anche in tal caso, per l'applicabilità delle imposte indirette ridotte, veniva richiesta la condizione relativa all'utilizzazione edificatoria dell'area nei cinque anni dal trasferimento. La disposizione dell'art. 1, comma 306, della legge 296/2006, ha trovato applicazione per gli atti pubblici formati e le scritture private autenticate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2007

www.commercialistatelematico.com

ed il 31 dicembre 2007.

Il regime fiscale applicabile dal 1° gennaio 2008

Programmi di edilizia residenziale

Dal 1° gennaio 2008, per i trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati, diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, comunque denominati, l'art. 1, commi 25-28, della legge 244/2007 (legge Finanziaria 2008) prevede l'applicazione:

- dell'Imposta di Registro all'1%;
- delle Imposte Ipotecaria e Catastale pari, complessivamente, al 4%.

In sostanza, per i trasferimenti immobiliari diretti all'attuazione di tutti i programmi di edilizia residenziale (non solo convenzionata), la legge 244/2007 prevede l'applicazione delle Imposte di Registro, Ipotecaria e Catastale con un prelievo complessivo del 5% (anziché dell'ordinario 11%).

I nuovi riferimenti normativi

A tal fine, sono state apportate le seguenti modifiche normative:

- per l'Imposta di Registro dell'1%, all'art. 1 della Tariffa, parte I, allegata la D.P.R. 131/1986;
- per l'Imposta Ipotecaria del 3%, all'art.1-bis della Tariffa, allegata al D.P.R. 347/1990.

Non è stata modificata invece, l'aliquota proporzionale dell'Imposta Catastale, che è rimasta, anche per tali trasferimenti, nella misura ordinaria pari all'1%. Si ritiene che, come osservato anche dall'Assonime, nell'intervenire direttamente sulle norme relative alle citate imposte indirette, il Legislatore abbia voluto porre a regime il trattamento fiscale agevolato relativo a tali trasferimenti, che si applicherebbe, pertanto, in modo permanente. Contestualmente, l'art. 1, comma 27, della legge 244/2007 abroga l'art. 36, comma 15, del D.L. 223/2006 (convertito nella legge 248/2006), che, sino al 31 dicembre 2007, come segnalato nel precedente paragrafo, ha previsto l'applicazione dell'Imposta di Registro all'1% e delle Imposte Ipotecaria e Catastale in misura fissa (168 euro ciascuna), per gli acquisti di immobili finalizzati all'attuazione di programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata.

Immobili oggetto di trasferimento: l'orientamento delle associazioni di categoria

In assenza di chiarimenti ministeriali, l'Assonime evidenzia che gli immobili oggetto del trasferimento agevolato potrebbero essere costituiti, oltre che dalle aree, anche da "costruzioni, come i fabbricati per i quali il piano prevede la demolizione o la ricostruzione, ovvero il restauro o la bonifica edilizia". Inoltre, si ritiene che oggetto del trasferimento agevolato possa essere anche un fabbricato per il quale il

*Nozione di piani
urbanistici
particolareggiati*

piano preveda un intervento di recupero. Tale interpretazione trova fondamento nella genericità del dettato normativo, che porta a ritenere che “l’intervento cui è finalizzato il trasferimento” possa consistere in qualsivoglia intervento edilizio (pertanto, sia di nuova costruzione che di recupero dell’esistente).

In assenza di chiarimenti ministeriali, si può ritenere che la nozione di “piani urbanistici particolareggiati”, cui la disposizione si riferisce, rinvii alla definizione di cui all’art. 13 della legge 1150/1942, o a piani esecutivi disciplinati da altre disposizioni. Deve, in ogni caso, trattarsi di piani diretti all’attuazione di programmi di edilizia residenziale comunque denominati, ovvero programmi approvati secondo i criteri stabiliti dalla legge 865/1971 (e altre successive disposizioni intervenute in materia), necessariamente destinati a fini residenziali.

Diversamente, sono da ritenere esclusi gli strumenti attuativi a destinazione edilizia non abitativa (edilizia commerciale, servizi pubblici, ecc.), come ad esempio i “piani per gli insediamenti produttivi” (c.d. piani p.i.p., di cui all’art.27 della citata legge 865/1971 – cfr. successivi paragrafi). In ogni caso, la realizzazione di interventi di edilizia residenziale non può prescindere dalla costruzione di unità immobiliari ad uso non abitativo. Pertanto, il regime agevolativo deve ritenersi applicabile nell’ipotesi di trasferimenti di immobili compresi in piani diretti all’attuazione di programmi nei quali la costruzione di abitazioni sia prevalente rispetto ad altre tipologie di immobili. Infatti, nella relazione governativa d’accompagnamento al D.d.L. Finanziaria 2008, si precisa che il trattamento agevolativo si applica «agli atti di trasferimento di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati diretti all’attuazione dei programmi (prevalentemente) di edilizia residenziale, comunque denominati». In tal ambito, le Associazioni di categoria, in attesa dell’emanazione di una specifica Circolare in materia, sono intervenute nelle competenti sedi amministrative, affinché venga prontamente chiarito che:

- per “piani urbanistici particolareggiati diretti all’attuazione dei programmi di edilizia residenziale comunque denominati”, si intenda tutta la strumentazione urbanistica attuativa di iniziativa pubblica e privata;
- in caso di piani di iniziativa privata, i benefici fiscali siano riconosciuti in presenza della delibera comunale di approvazione degli stessi, senza che sia necessaria, prima del trasferimento, anche la firma della convenzione tra il Comune ed il soggetto attuatore.

L’attuale norma, infatti, a differenza della precedente disposizione agevolativa (art.33, comma 3, legge 388/2000), non richiede la definitiva

www.commercialistatelematico.com

*Condizione del
"completamento"
dell'intervento*

approvazione del piano urbanistico (circostanza sulla quale si era fondato, in passato, l'orientamento ministeriale che ha precisato la necessità della firma della convenzione precedentemente al trasferimento agevolato – cfr. C.M. n.11/E/2002).

Il regime agevolativo viene riconosciuto a condizione che l'intervento edilizio, cui è finalizzato il trasferimento, sia completato entro cinque anni dalla stipula dell'atto. In tal senso, in assenza di espliciti chiarimenti ministeriali al riguardo, l'Assonime sostiene che la genericità del testo di legge potrebbe dar luogo ad incertezze per l'individuazione del momento in cui il programma sia da intendere completato. Se per "completamento" si intendesse l'ultimazione della costruzione (rinviando alla dichiarazione di fine lavori), il termine potrebbe apparire eccessivamente ristretto, in particolare, quando si tratti di realizzare opere di particolare complessità ed ampiezza. In particolare tale condizione potrebbe comunque essere soddisfatta con la realizzazione, entro il suddetto termine temporale, di un fabbricato esistente dal punto di vista urbanistico, ai sensi dell'art. 2645-bis, comma 6, del codice civile (rustico comprensivo delle mura perimetrali delle singole unità e della copertura). In tale ambito, sarebbe quindi auspicabile che fossero forniti espliciti chiarimenti da parte dell'Agenzia delle Entrate.

*Decadenza dai
benefici fiscali*

Non sono stati emanati, sino ad ora, pronunciamenti ministeriali che abbiano affrontato il problema delle conseguenze derivanti dalla decadenza dall'agevolazione ed, in particolare, di quelle relative all'applicazione di eventuali sanzioni. Al riguardo, tenuto conto che neppure le nuove norme regolamentano in modo specifico gli effetti della decadenza, si ritiene che gli stessi vadano ricercati nelle più generali disposizioni del D.P.R. 131/1986, in materia di imposta di Registro. In particolare, si ritiene che la decadenza conseguente alla mancata edificazione dell'area decorsi i 5 anni dall'acquisto agevolato dovrebbe essere oggetto di denuncia, ai sensi dell'art.19 del citato D.P.R. 131/1986, quale "evento che dà luogo ad ulteriore liquidazione d'imposta". Il termine per la presentazione della denuncia è di 20 giorni dal mancato avveramento della condizione (ossia, dal compimento del quinquennio). L'ufficio, quindi, emetterà apposito atto di accertamento e liquidazione dell'imposta complementare dovuta, con la sola applicazione degli interessi di mora.

Diversamente, nel caso di mancata denuncia entro i termini previsti dall'art. 19 del D.P.R. 131/1986, si renderebbe applicabile anche la sanzione amministrativa dal 120 al 240% dell'imposta dovuta (art. 69, D.P.R. 131/1986). Trattandosi di imposta complementare di cui all'art. 42 del D.P.R. 131/1986, il termine per il recupero della stessa da parte dell'ufficio è di 3 anni, decorrenti dalla data di presentazione della

www.commercialistatelematico.com

*Decorrenza del
nuovo regime
fiscale*

denuncia (art. 76, comma 2, lett. b, D.P.R. 131/1986). In tal ambito, si ritengono, in ogni caso, opportuni degli specifici chiarimenti ministeriali, al fine di consentire una corretta applicazione di tali benefici fiscali.

In base all'art.1, comma 28, della legge 244/2007, l'imposta di Registro all'1% e le Imposte Ipo-catastali, complessivamente pari al 4% si applicano:

- agli atti pubblici formati e agli atti giudiziari pubblicati o emanati a decorrere dal 1° gennaio 2008;
- alle scritture private autenticate poste in essere a partire dal 1° gennaio 2008 ed alle scritture private non autenticate presentate per la registrazione a decorrere dalla stessa data.

Sintesi schematica sulle modalità applicative dell'agevolazione dal 1° gennaio 2008

AGEVOLAZIONE: Imposta di registro all'1%, ipotecaria al 3% e catastale all'1%

OGGETTO: Trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati, diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, comunque denominati

CONDIZIONI: Completamento dell'intervento edilizio, cui è finalizzato il trasferimento, entro 5 anni dalla stipula dell'atto

DECADENZA: In caso di mancato completamento dell'intervento edilizio nei 5 anni successivi alla stipula dell'atto

28 agosto 2010
Massimo Pipino