

Fisco

Aree e prelievo. La definizione contenuta nel decreto Visco-Bersani è superata dalle leggi regionali

L'edificabilità è a un bivio

Il Prg cede il posto a uno strumento generale e uno operativo

PAGINA A CURA DI
Angelo Busani

La natura edificabile di un terreno comporta notevoli conseguenze sotto il profilo fiscale. Tuttavia, è sempre stata incerta la definizione di «area fabbricabile» o di «area edificabile»: un po' perché le leggi di imposta non spiegano esattamente di cosa si tratti, un po' perché queste definizioni non sono mai state congruenti l'una con l'altra.

Allora, per mettere la parola fine alle diverse possibili interpretazioni del termine «fabbricabile» o «edificabile», nell'estate scorsa l'articolo 36, comma 2, del Dl Bersani-Visco (Dl 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248) ha sancito che ai fini dell'Iva, dell'imposta di registro, delle imposte sui redditi e dell'Ici, «un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo».

In altri termini, secondo questa norma, per la qualificazione di un'area in termini di area edificabile è sufficiente che:

a) l'utilizzabilità edificatoria dell'area in questione risulti dal Piano regolatore generale del Comune;

b) il Prg sia solitamente «adottato» dal Comune.

Pertanto, per la considerazione, sotto il profilo fiscale, di un'area come edificabile, non occorre anche che:

● l'area sia immediatamente edificabile, e cioè non occorre che la potenzialità edificatoria sia attuale (ma possa anche essere differita nel tempo, a seguito di eventuali normative comunali di scaglionamento nel futuro degli interventi di edificazione); è quindi sufficiente che si tratti di una edificabilità potenziale;

● l'area sia inserita anche in un piano attuativo (come ad esempio un piano particolareggiato, ove occorrente);

● il Prg sia «approvato» oltre che «adottato»: l'«approvazione» è il momento finale dell'iter

Le conseguenze

La plusvalenza

Il soggetto che non agisce nell'esercizio di partita Iva, se vende un'area edificabile, realizza una plusvalenza pari alla differenza tra il prezzo di vendita e il costo di acquisto (cioè che non accade se la vendita ha a oggetto un'area agricola, a meno che quest'ultima non sia venduta prima di 5 anni dal suo acquisto).

Ici sul valore venale

La proprietà di un'area edificabile determina l'applicazione dell'aliquota Ici non al valore catastale (come accade se l'area non è edificabile), ma al valore venale.

Le altre imposte

La vendita di un'area edificabile da parte del titolare di partita Iva genera l'applicabilità dell'Iva al 20% (al contrario, la vendita di un'area non edificabile determina l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura complessiva, a seconda dei casi, dell'11 o del 18%, salvo che l'acquirente possa beneficiare di una minore tassazione avvalendosi dei benefici disposti per gli acquisti degli agricoltori).

che conduce all'entrata in vigore di uno strumento urbanistico e che, a seconda dei casi, è operata o dalla Regione o dalla Provincia; l'«adozione» è invece uno stadio intermedio, che, bensì evidenzia la volontà comunale, ma che non ha il certo il crisma della definitività.

Fino a qui, dunque, in teoria non vi sarebbe nulla di problematico, anzi al contrario, al cospetto della norma del Dl Bersani-Visco si prova un senso di sollievo: finalmente si ha una nozione certa di edificabilità, valevole per tutte le imposte che contemplano questa tipologia di beni immobili, al di là delle singole interpretazioni che del concetto di edificabilità.

Il fatto è che, come al solito, la realtà supera la fantasia: ormai, in molte Regioni, il Piano regio-

La tassazione

Imposte dovute e relativa aliquota per tipo di area e caratteristiche del venditore

Area edificabile	Iva	20%
Area non edificabile e non agricola	Registro, Ipotecaria, Catastale	Euro 168 x 3
	Iva	Fuori campo
	Registro	8%
Terreno agricolo	Ipotecaria	2%
	Catastale	1%
	Iva	Fuori campo
Terreno agricolo	Registro	15% (1)
	Ipotecaria	2% (1)
	Catastale	1% (1)

(1) Salvo che l'acquirente richieda le agevolazioni riservate agli agricoltori

latore generale (strumento cui la norma della scorsa estate fa evidente riferimento) è un relitto storico, perché sostituito da forme di pianificazione più «moderne».

Il Prg divideva il territorio comunale in «zone» (agricola, residenziale, produttiva eccetera) e individuava in modo puntuale le aree edificabili (salvo poi disporre che, nei casi di maggior rilievo, lo svolgimento concreto dell'attività edilizia doveva essere subordinato all'approvazione di piani urbanistici particolareggiati o scaglionati nel tempo).

Oggi invece le leggi regionali (legge 36/97 della Liguria; legge 38/99 del Lazio; legge 23/99 della Basilicata; legge 20/2000 dell'Emilia Romagna; e poi ancora le leggi del

2004-2005 di Veneto, Lombardia, Umbria e Toscana) dispongono che la pianificazione generale avvenga mediante due diversi strumenti:

a) un piano senza limiti temporali (spesso detto «piano strutturale») che contiene le scelte di fondo e che divide il territorio comunale in «agricolo», «urbanizzato» e «urbanizzabile»;

b) il cosiddetto «piano del sindaco», che dura cinque anni (spesso detto «piano operativo») e che, nell'ambito delle zone definite urbanizzabili dal piano strutturale, individua concretamente le aree dove avverrà l'edificazione.

www.ilsol24ore.com/norme
articolo 36, comma 2 dl 223/06; comma 306, legge 296/2006

L'interpretazione

Solo nel piano «del sindaco» qualifiche reali

Il nodo da sciogliere per applicare l'articolo 36, comma 2, del Dl 223/2006, ai fini della definizione di «area fabbricabile», è sulla scelta dello strumento di pianificazione: bisogna considerare il piano strutturale o quello «del sindaco» o piano operativo?

È assai difficile che la risposta possa essere nel primo senso: il piano strutturale infatti stabilisce, nel territorio comunale, il perimetro delle zone in cui l'edificabilità potrebbe essere disposta dal piano operativo, e con ciò le separa dalle zone in cui l'edificabilità non potrà mai realizzarsi. Ma, all'interno di queste zone perimetrate, fino a che non vi sia appunto una specifica previsione del piano operativo, non si può sapere quale sarà, in concreto, l'area che ospiterà una costruzione e l'area nella quale, nonostante la sua ubicazione all'interno del perimetro delle zone urbanizzabili, non sarà possibile svolgere attività edilizia.

Un indizio nel senso di questa interpretazione lo forniscono anche i Comuni, sotto un duplice profilo:

a) da un lato, quando gli uffici comunali rilasciano il certificato di destinazione urbanistica di un'area compresa nel piano strutturale, ma non contemplata nel piano operativo, la definizione «agricola» e non «edificabile»;

b) d'altro lato, l'avviso che il Comune è obbligato a fornire al proprietario del terreno, circa l'attribuzione allo stesso della qualifica di area edificabile (articolo 31, comma 20, della legge 289/2002), non viene mandato in occasione dell'approvazione del piano strutturale, ma all'approvazione del piano operativo (si veda anche il servizio qui sotto).

Le tipologie

Alcune principali agevolazioni fiscali nelle compravendite di aree e immobili

Norma	Trattamento fiscale agevolato	Atti interessati dall'agevolazione	Condizioni
Articolo 32 Dpr 601/1973	— imposta di registro in misura fissa — esenzione dall'applicazione delle imposte ipotecarie e catastali	atti di trasferimento della proprietà: a) delle aree comprese nei piani di edilizia residenziale pubblica b) delle aree comprese nei piani da destinare a insediamenti produttivi	
Articolo 5 legge 168/1982	applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa	a) permuta di immobili compresi in piani di recupero b) trasferimenti di immobili compresi in piani di recupero	l'agevolazione spetta ai soggetti che attuano il recupero
Articolo 33, comma 3, legge 388/2000 Articolo 76, legge 448/2001 Articolo 2, comma 30, legge 350/2003 Articolo 36, comma 15, dl 4 luglio 2006 n. 223 Articolo 1, comma 306, legge 296/2006 n. 296	— imposta di registro all'1% — imposte ipotecarie e catastali in misura fissa	trasferimenti di immobili in piani urbanistici particolareggiati, diretti all'attuazione dei programmi prevalente di edilizia residenziale convenzionata comunque denominati, realizzati in accordo con le amministrazioni comunali per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione	a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro cinque anni dal trasferimento

Soggetti che agiscono al di fuori della partita Iva

Sui trasferimenti agevolati un intrico di disposizioni

Non c'è pace per il trattamento fiscale delle compravendite di aree edificabili cedute da soggetti che non agiscono nell'esercizio della loro partita Iva.

C'è innanzitutto da tenere in considerazione le norme «storiche», e cioè quelle contenute:

a) nell'articolo 32 del Dpr 601/73, che dispone l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa e l'esenzione dall'applicazione delle imposte ipotecarie e catastali per gli atti di trasferimento della proprietà delle aree comprese nei piani di edilizia residenziale pubblica (un tempo nota come «edilizia economica e popolare») e delle aree comprese nei piani «da destinare a insediamenti produttivi» (articolo 27 della legge 865/71);

b) nell'articolo 5 della legge 168/82, che dispone (nei confronti dei soggetti che attuano il recupero) l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa alle permutate e ai trasferimenti di immobili compresi in piani di recupero.

Ma non solo. C'è infatti da considerare anche le continue

modifiche subite dalla disposizione recata dall'articolo 33, comma 3, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (via via emendata dall'articolo 76 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, dall'articolo 2, comma 30, del-

DPR 601/73

Imposta fissa ed esenzioni sulle ipocatastali per zone finalizzate a costruzioni pubbliche e insediamenti produttivi

LEGGE 168/82

Sconti fiscali sulle permutate e sulle compravendite di immobili compresi in lotti di recupero

la legge 24 dicembre 2003 n. 350, dall'articolo 36, comma 15, del Dl 4 luglio 2006 n. 223, e, infine, dall'articolo 1, comma 306, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, la Finanziaria per il 2007).

Nella versione attuale quest'ultima norma dispone

l'applicazione dell'imposta di registro dell'1 per cento e delle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa (a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro cinque anni dal trasferimento) per «i trasferimenti di immobili in piani urbanistici particolareggiati, diretti all'attuazione dei programmi prevalente di edilizia residenziale convenzionata comunque denominati, realizzati in accordo con le amministrazioni comunali per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione».

Le condizioni per il trattamento fiscale di favore sono dunque le seguenti:

a) si deve trattare di aree comprese in programmi a «prevalente» edilizia residenziale convenzionata;

b) deve sussistere una preventiva convenzione tra il Comune e il proprietario che cede l'area;

c) nella convenzione devono esserci norme finalizzate a definire i prezzi di cessione dei manufatti che verranno realizzati su queste aree e i canoni di locazione dei fabbricati medesimi.

L'accertamento. I limiti all'azione

Il registro ritorna al passato

Il ritorno al passato dell'imposta di registro: è questa la possibile definizione della situazione che si è verificata all'indomani dell'entrata in vigore della legge di conversione del Dl 223/2006, per effetto della norma secondo cui una rilevante parte di trasferimenti immobiliari (tra i quali quelli aventi ad oggetto terreni

PERSONA FISICA

La valutazione automatica catastale è applicabile solo agli atti per i quali vale il sistema del prezzo valore

non edificabili) è tornata a essere possibile oggetto di azione di accertamento di valore da parte dell'agenzia delle Entrate.

Il progresso

Con la riforma dell'imposta

di registro del 1986, il legislatore abbandonò, la tradizionale «filosofia» dell'imposta di registro, secondo la quale qualsiasi compravendita immobiliare fuori dal campo Iva era soggetta ad azione di accertamento da parte degli uffici dell'amministrazione.

Il Dpr 131/1986 aveva infatti introdotto il sistema di valutazione catastale, in base al quale, se il prezzo fosse stato dichiarato in misura pari o superiore alle rendite catastali rivalutate, il Fisco non avrebbe più potuto esperire l'azione di accertamento di valore (ferma restando peraltro l'applicabilità — spesso dimenticata — della sanzione per occultamento di corrispettivo, nel caso in cui il Fisco avesse scoperto pagamenti «in nero»).

Il decreto legge

La nuova norma contenuta nella legge di conversione del Dl

TERRENI AGRICOLI

C'era già una deroga al regime

Va peraltro ricordato che, con riferimento ai terreni agricoli, il regime della valutazione automatica era già stato parzialmente derogato dall'articolo 7 della legge 448/2001 per i terreni posseduti alla data del 1° gennaio 2002 — data che è stata in seguito spostata al 1° gennaio 2005 dal decreto legge 203/2005 — ai fini del calcolo delle future plusvalenze.

La norma della legge 488 ha consentito di assumere, al posto del costo d'acquisto, il valore a tale data, determinato sulla base di una perizia

giurata di stima. Su questo valore si versava un'imposta sostitutiva pari al 4 per cento.

Ebbene, questa normativa ha stabilito che il valore periziato per la rideterminazione del valore d'acquisto costituisce «valore normale minimo» di riferimento ai fini non solo delle imposte sui redditi, ma anche delle imposte di registro, ipotecaria e catastale.

Pertanto, in caso di trasferimento di terreni agricoli, qualora il contribuente dichiarasse un valore inferiore a quello risultante dalla perizia, l'ufficio accertatore dell'amministrazione finanziaria è legittimato a procedere all'accertamento di valore, pur risultando il valore dichiarato uguale o superiore a quello calcolato su base catastale.

Come risolvere i dubbi. Il ruolo del Comune

La destinazione nel certificato

Ai contratti che hanno a oggetto terreni si applicano:

a) l'imposta sul valore aggiunto, con l'aliquota ordinaria del 20%, se il venditore è un soggetto che agisce nell'esercizio della sua partita Iva e se l'area è «edificabile» (i contratti cui si applica l'Iva devono poi essere registrati con l'applicazione delle imposte fisse di registro, ipotecaria e catastale, da 168 euro ciascuna);

b) l'imposta di registro, in ogni altro caso (oltre alle imposte ipotecaria e catastale in misu-

ra proporzionale); e cioè nel caso di venditore che non sia un soggetto Iva oppure nel caso in cui l'area non sia edificabile.

Nei contratti soggetti a Iva, la base imponibile è rappresentata dal corrispettivo dichiarato nel contratto; nei contratti per i quali si sconta l'imposta di registro, le aliquote d'imposta si applicano al prezzo dichiarato o al valore del bene, se ritenuto superiore al prezzo dall'ufficio accertatore.

Nei casi in cui è esclusa l'imposta sul valore aggiunto la tassazione avviene con aliquote modulate sulla classificazione

ra proporzionale); e cioè nel caso di venditore che non sia un soggetto Iva oppure nel caso in cui l'area non sia edificabile.

Nei contratti soggetti a Iva, la base imponibile è rappresentata dal corrispettivo dichiarato nel contratto; nei contratti per i quali si sconta l'imposta di registro, le aliquote d'imposta si applicano al prezzo dichiarato o al valore del bene, se ritenuto superiore al prezzo dall'ufficio accertatore.

Nei casi in cui è esclusa l'imposta sul valore aggiunto la tassazione avviene con aliquote modulate sulla classificazione

reno trasferito, e precisamente: a) se si tratta di un terreno agricolo, l'imposta di registro si applica con l'aliquota del 15 per cento;

b) se si tratta di un area edificabile, l'aliquota dell'imposta di registro scende all'8 per cento;

c) se infine si tratta di un'area non classificata né agricola né fabbricabile (si pensi a un'area di rispetto stradale, aeroportuale o cimiteriale), si applica l'imposta di registro ancora con l'aliquota dell'8 per cento.

Per desumere la esatta destinazione di una data area, occorre prendere in considerazione le risultanze dello strumento urbanistico vigente nel Comune: si

tratta del piano regolatore generale (Prg) o, nelle Regioni più evolute sotto il profilo urbanistico, del piano operativo comunale (si veda il servizio in alto).

Più semplicemente, è sufficiente farsi rilasciare dall'ufficio tecnico comunale il cosiddetto «certificato di destinazione urbanistica» (la cui disponibilità è comunque necessaria in vista del contratto di compravendita, perché deve a questo essere allegata a pena di nullità), il quale appunto consiste in una certificazione del Comune attestante la natura di una data area sotto il profilo della sua utilizzabilità a norma della normativa comunale vigente.

Il problema principale. La qualificazione

Costruzioni convenzionate: il residenziale «prevalente»

Le problematiche principali che la norma solleva sono evidentemente quelle di definire quando il piano e la convenzione ineriscono a programmi a «prevalente» edilizia residenziale.

Programmi di edilizia residenziale convenzionata infatti sempre meno spesso prevedono la realizzazione esclusiva di residenze abitative, al fine di non creare «quartieri dormitorio» né «ghetti» per la popolazione meno abbiente; con sempre maggiore frequenza, i Comuni non solo dunque dispongono che l'edilizia a prezzo calmierato si integri nell'edilizia a prezzo libero (in modo che gli edifici di edilizia ordinaria sorgano accanto agli edifici di edilizia convenzionata e formino complessivamente un tessuto urbano armonico e senza steccati), ma soprattutto dispongono che, nell'utilizzazione edificatoria delle aree di maggiori dimensioni, si tenga in debito conto di realizzare un sistema integrato tra residenze (convenzionate e non), immobili a destinazione commerciale e direzionale e servizi pubblici.

Se dunque nell'edificare un determinato lotto, sia disposto il sorgere di un solo edificio (o di una pluralità di edifici) di edilizia convenzionata, il problema della prevalenza non si pone. Quando poi l'intervento edificatorio di cui è prevista la realizzazione comprenda invece sia residenze «libere» che residenze «convenzionate», occorre operare un calcolo volumetrico per stabilire se l'edilizia conven-

zionata abbia carattere di prevalenza. Lo stesso calcolo va fatto inoltre quando si tratta di commisurare l'edilizia convenzionata che sorgerà in aree ove è prevista pure l'edificazione di strutture commerciali e direzionali.

In questi ultimi casi, tuttavia, se da un lato è facile pensare che, dovendosi confrontare con superfici commerciali consistenti (supermercati, cinema, palestre eccetera), l'edilizia convenzionata difficilmente assume una connotazione in termini di prevalenza.

A CONVEGNO

NOTAI E IMMOBILI

Si svolge domani, a Vicenza, il convegno «La nuova fiscalità diretta e indiretta nei trasferimenti immobiliari», organizzato dal Consiglio notarile dei distretti riuniti di Vicenza e Bassano del Grappa. L'incontro, che inizia alle ore 14,45, si svolge presso il Palazzo delle Opere sociali in Piazza Duomo, 2. Il convegno affronta le novità introdotte con i provvedimenti varati dal Governo e dal Parlamento nel 2006, con particolare attenzione ai problemi ancora aperti. La partecipazione è gratuita, ma occorre l'iscrizione. Per informazioni: 0444-525971 - consiglio vicenza@notariato.it

za rispetto alle altre strutture da edificare, d'altro lato è altresì facile pensare che, normalmente, le imprese esecutrici dell'edilizia convenzionata (che sono di regola cooperative di abitazione) non sono le stesse che eseguono le altre tipologie di lavori (che normalmente sono imprese di maggiori dimensioni).

Allora, se il beneficio fiscale non sia in linea teorica ottenibile a causa del fatto che non ricorre questo concetto di prevalenza, in linea pratica si può procedere empiricamente facendo intervenire all'atto di acquisto dell'area l'impresa che eseguirà l'edilizia residenziale convenzionata, istandole da subito la titolarità dell'area ove essa eseguirà i suoi lavori. In altri termini, invece di stipulare una prima compravendita, ove acquirente dell'intero lotto sia la grande impresa che si occuperà della complessiva edificazione del lotto, e una seconda compravendita (del lotto destinato a edilizia convenzionata) tra quest'ultima e l'impresa che si occuperà dell'edilizia residenziale convenzionata, si può procedere fin da subito (se tecnicamente possibile), alle occorrenti pratiche di frazionamento catastale e alla vendita contemporanea della maggior parte del lotto all'impresa che ne curerà l'utilizzazione edificatoria e dell'area destinata a edilizia convenzionata all'impresa che si occuperà di costruire case da vendere o da locare secondo i prezzi e i canoni stabiliti nella convenzione con il Comune.